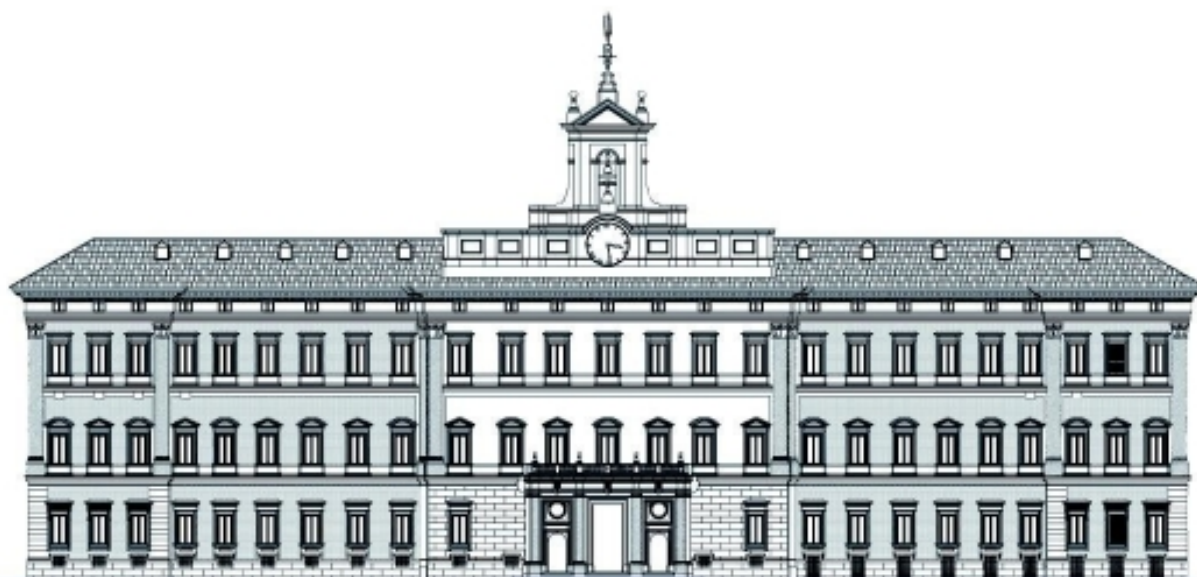




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



I temi dell'attività parlamentare
nella XVI legislatura

Imprese e servizi

n° 1/20



Marzo 2013

La documentazione di inizio legislatura - accessibile dalla *home page* della Camera dei deputati - dà conto delle principali politiche pubbliche e delle attività svolte dalle Commissioni parlamentari nella XVI legislatura, suddivise in Aree tematiche, a loro volta articolate per Temi e Approfondimenti. L'accesso è disponibile per Commissione ovvero per Area tematica.

È possibile produrre un **e-book** o un documento PDF stampabile:

- per ogni **Area**, contraddistinto dal numero progressivo assegnato a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/1, 1/2, etc.);
- per ogni **Commissione**, comprensivo delle Aree di competenza e contraddistinto dalla numerazione corrispondente a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/I, 1/II, etc.); tale versione non comprende gli Approfondimenti, disponibili nel sito ovvero nella versione per Aree.

Per le funzionalità avanzate di navigazione ipertestuale è possibile accedere a questo documento via web all'indirizzo <http://www.camera.it/temiap/t/leg17.temi16.area-20.pdf> o utilizzando il QR code presente sulla copertina.

Servizio responsabile:

Servizio Studi
0667603410 / 0667603403 - st_segreteria@camera.it

Hanno partecipato alla produzione della documentazione i seguenti Servizi e Uffici:

Servizio Bilancio dello Stato
0667602174 / 066760-9455 - bs_segreteria@camera.it

Servizio Biblioteca
0667602278 - bib_segreteria@camera.it

Segreteria Generale - Ufficio Rapporti con l'Unione europea
0667602145 - cdrue@camera.it

Alla realizzazione ha collaborato altresì il Servizio Studi del Senato della Repubblica
0667062451 - studi1@senato.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Indice

Imprese e servizi	1
Competitività	3
<i>Distretti produttivi e reti di imprese</i>	6
<i>Grandi imprese in crisi</i>	21
<i>Internazionalizzazione delle imprese</i>	25
<i>Riforma degli incentivi alle imprese</i>	30
<i>Sostegno alle attività produttive</i>	35
<i>Statuto delle imprese</i>	38
Liberalizzazioni	41
<i>L'attuazione della direttiva servizi</i>	46
<i>La disciplina europea in materia di qualifiche professionali</i>	50
<i>Liberalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti</i>	52
<i>Professioni non regolamentate</i>	59
Semplificazioni per le imprese	61
<i>Segnalazione certificata di inizio attività</i>	64
<i>Semplificazione dei controlli sulle imprese</i>	67
<i>Semplificazioni per l'esercizio delle attività economiche</i>	69
<i>Semplificazioni per le piccole e medie imprese</i>	72
<i>Sportello unico per le attività produttive</i>	75
<i>Small Business Act e sua attuazione</i>	78
<i>Riesame dello Small Business Act</i>	82
Made in Italy e lotta alla contraffazione	95

<i>Commercio dei prodotti di pelle, cuoio e pelliccia</i>	100
<i>Settore gemmologico</i>	101
Turismo	103
<i>Codice del turismo</i>	105
<i>Rilancio del turismo</i>	108
<i>Tutela del consumatore turista</i>	111
Diritto commerciale e delle società	113
<i>Diritto penale fallimentare</i>	118
<i>False comunicazioni sociali</i>	123
<i>Le società cooperative e di mutuo soccorso</i>	130
<i>Società semplificata e a capitale ridotto</i>	132
<i>Tribunale delle imprese</i>	135
<i>Tutela della proprietà industriale</i>	138
La salvaguardia degli assetti strategici	141
Il pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni centrali e locali	145
Brevetto unico europeo	152
Mutui e finanziamenti al sistema produttivo	154
<i>Confidi</i>	159
<i>Portabilità dei mutui: evoluzione della disciplina</i>	164

Imprese e servizi

Le misure adottate dal Governo e dal Parlamento in materia di politica a favore del sistema produttivo non potevano non risentire della grave crisi economica in atto.

Tra gli interventi per sostenere la crescita economica e per rilanciare la **competitività del sistema produttivo**, si segnalano in primo luogo quelli diretti alle **piccole e medie imprese (PMI)**. Sulla scorta di quanto previsto dal lo **Small Business Act**, è stata approvata la **legge recante norme per la tutela della libertà d'impresa e per lo statuto delle imprese** .

Una delle principali misure a favore delle PMI, per favorirne l'accesso al credito, è, poi, consistita nel rifinanziamento del **Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese**, i cui interventi sono stati estesi anche alle imprese artigiane e sono assistiti dalla garanzia dello Stato.

Si è intervenuti anche sui **distretti produttivi** , **sulle reti delle imprese e sui contratti di rete**, al fine di agevolare sul piano fiscale, amministrativo e finanziario tali forme di integrazione e collaborazione tra imprese prevalentemente di piccola e media dimensione.

Il legislatore si è posto anche l'obiettivo di promuovere e sviluppare la **competitività delle imprese italiane** cercando di incentivare gli **investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione**, al fine di ridurre il divario rispetto agli principali paesi europei. A tal fine è stata approvata una complessiva **riforma del sistema degli incentivi alle imprese** , attraverso l'istituzione del Fondo per la crescita sostenibile, chiamato a promuovere i progetti di ricerca strategica, il rafforzamento della struttura produttiva e la presenza internazionale delle imprese. Sono state, poi, ridefinite le tipologie, gli strumenti di intervento nonché i soggetti ammessi ai contributi per la **ricerca scientifica e tecnologica**. Particolarmente rilevante è stata poi la definizione del quadro normativo relativo alle imprese c.d. **start up innovative** , che devono caratterizzarsi per lo svolgimento di attività qualificata in materia di ricerca e sviluppo.

Altre norme hanno provveduto a favorire gli investimenti e la capitalizzazione delle imprese tramite **incentivi di carattere fiscale** (v. **Fisco, patrimonio e altre entrate**).

L'obiettivo di una maggiore competitività delle imprese passa anche per una **semplificazione degli adempimenti burocratici** per avviare e svolgere le attività produttive. In tale direzione è stato previsto il riordino della disciplina dello **Sportello unico delle attività produttive** . Lo Sportello unico dovrà essere l'unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva del richiedente, con il compito di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento.

In tema di **liberalizzazioni** , sono state approvate talune modifiche alla normativa nazionale attuativa della direttiva servizi. Tra le novità più significative l'introduzione della **Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**, che consente di avviare immediatamente l'attività d'impresa depositando una serie di certificazioni sostitutive di provvedimenti autorizzativi. Inoltre sono state recentemente introdotte disposizioni per l'abolizione di alcune certificazioni dovute dalle imprese ai fini dell'ottenimento di titoli autorizzatori o concessori o di partecipazione a procedure di evidenza pubblica. Sul tema delle professioni, il Legislatore è intervenuto sia disciplinando per la prima volta le **professioni non regolamentate** sia ulteriormente precisando le condizioni di accesso a talune specifiche professioni.

Al fine di ridurre i **ritardi nei pagamenti dei crediti** vantati dalle imprese nei confronti della pubblica amministrazione sono stati adottati quattro decreti ministeriali, tre dei quali in tema

di certificazione e compensazione di tali crediti, ed uno volto a favorire l'accesso ai finanziamenti da parte delle imprese. E' stato inoltre emanato il decreto legislativo di recepimento della direttiva UE per il contrasto ai ritardi dei pagamenti.

Numerose misure sono state, poi, rivolte, a modificare il contesto ordinamentale di aiuto ed assistenza alle imprese italiane che vogliono aumentare la loro **esposizione sui mercati esteri**, incrementando le esportazioni dei prodotti, pur mantenendo la sede produttiva in Italia (v. **internazionalizzazione delle imprese**). A tal fine, oltre alla soppressione dell'Ice e alla creazione del nuovo organismo denominato **ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane**, al quale è stato attribuito il compito di aiutare le imprese italiane a commercializzare i propri prodotti sui mercati internazionali e di promuovere l'immagine del prodotto italiano nel mondo, sono state delineate le linee per la **riforma dei consorzi per l'internazionalizzazione**, la cui attività consiste nell'importazione di materie prime e di prodotti semilavorati, nella formazione specialistica per l'internazionalizzazione, nella tutela dei prodotti e dei servizi commercializzati all'estero. E' stato, poi, istituito il **Desk Italia**- Sportello attrazione investimenti esteri- come punto di riferimento per l'investitore estero in relazione a tutte le vicende amministrative relative al progetto di investimento. E' stata, poi, data attuazione al nuovo sistema integrato di finanziamento ed assicurazione - denominato **export banca**- volto a promuovere l'internazionalizzazione delle imprese attraverso l'attivazione delle risorse finanziarie gestite dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

Al sostegno del sistema produttivo, a maggior ragione in un periodo di crisi economica, sono rivolte le norme che mirano a rafforzare la **tutela della proprietà industriale** e gli strumenti di **lotta alla contraffazione**, anche sotto il profilo penale. A **tutela delmade in Italy** , sono state rafforzate le sanzioni in caso di fallace indicazione sull'origine o provenienza dei prodotti e introdotte sanzioni per l'uso di indicazioni di vendita atte ad indurre la fallace convinzione che il prodotto sia interamente realizzato in Italia. Sono state, inoltre, introdotte disposizioni in materia di commercializzazione di **prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri** (anche con riferimento alla riconoscibilità e tutela dei prodotti italiani) mentre, sul finire della Legislatura, è stata approvata una legge a tutela e **valorizzazione dei prodotti in cuoio, pelle e pelliccia** .

Nell'ambito della "vicenda Alitalia", il legislatore è intervenuto inoltre sulla disciplina relativa all'**amministrazione straordinaria** delle **grandi imprese in crisi** , tra l'altro individuando una specifica disciplina dell'amministrazione straordinaria per le grandi imprese operanti nei settori dei servizi pubblici essenziali volta a garantire la continuità nella prestazione di tali servizi.

Competitività

Nel corso della XVI Legislatura, sono stati approvati numerosi interventi tesi a favorire la ripresa dell'economia e l'aumento di competitività del sistema produttivo italiano; le norme sono contenute in parte in provvedimenti organici di riforma, in parte sono state inserite all'interno di decreti-legge recanti interventi di natura trasversale emanati nella seconda parte della Legislatura.

In primo luogo è stata introdotta una complessiva **riforma del sistema degli incentivi alle imprese**, elaborata sulla base di un Rapporto, noto come **rapporto Giavazzi**, nel quale si suggerisce il mantenimento di quei soli incentivi che servono alle imprese per raggiungere obiettivi socialmente desiderabili e che riguardano attività a carattere addizionale, nel senso che la stesse non verrebbero svolte senza quel sussidio. Tali sarebbero, per esempio, le **spese per la ricerca e l'innovazione**.

La riforma approvata prevede l'istituzione di un **Fondo speciale per la crescita sostenibile**, che sostituisce il Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica; il Fondo è chiamato a promuovere i progetti di ricerca strategica, il rafforzamento della struttura produttiva e la presenza internazionale delle imprese nazionali. Nel Fondo confluiranno tutti i contributi alle imprese utili per raggiungere le priorità menzionate. Le modalità di funzionamento, le priorità e le forme di aiuto concedibili saranno definite con decreti del Ministro dello sviluppo economico; era previsto un termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione per la relativa emanazione, ma allo stato gli stessi non risultano ancora emanati.

E' stato, inoltre, istituito un **contributo, in forma di credito d'imposta**, in favore di tutte le imprese che effettuano nuove assunzioni a tempo indeterminato di soggetti con profili "altamente qualificati". Il credito d'imposta è pari al 35% del costo aziendale sostenuto per l'assunzione; l'importo del credito non può superare i 200.000 euro annui.

Sono state, poi, ridefiniti le tipologie, gli strumenti di intervento nonché i soggetti ammessi ai **contributi per la ricerca scientifica e tecnologica**. La definizione delle spese ammissibili, delle caratteristiche delle attività nonché delle modalità ed i tempi di attivazione è stata rinviata ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Numerose misure sono state, poi, rivolte, a modificare il contesto ordinamentale di aiuto ed assistenza alle imprese italiane che vogliono aumentare la loro **esposizione sui mercati esteri**, incrementando le esportazioni dei beni prodotti nel territorio nazionale.

A tal fine, oltre alla soppressione dell'Ice e alla creazione del nuovo organismo denominato **ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane**, al quale è stato attribuito il compito di aiutare le imprese italiane a commercializzare i propri prodotti sui mercati internazionali, sono state delineate le linee per la **riforma dei consorzi per l'internazionalizzazione**, la cui attività consiste nell'importazione di materie prime e di prodotti semilavorati, nella formazione specialistica per l'internazionalizzazione, nonché nella tutela dei prodotti e dei servizi commercializzati all'estero. E' stato, poi, istituito il **Desk Italia**- Sportello attrazione investimenti esteri- come punto di riferimento per l'investitore estero in relazione a tutte le vicende amministrative relative al progetto di investimento. Si è, poi, data attuazione al nuovo sistema integrato di finanziamento ed assicurazione - denominato **export banca**- volto a promuovere l'internazionalizzazione delle imprese attraverso l'attivazione delle risorse finanziarie gestite dalla Cassa Depositi e Prestiti

S.p.A. v. **internazionalizzazione delle imprese**).

Particolarmente rilevante ai fini di competitività è stata poi l'introduzione nell'ordinamento di un quadro normativo di disciplina delle **imprese c.d start up innovative**.

Per rientrare in tale categoria deve trattarsi di **società**:

- il cui oggetto sociale consista nello sviluppo di prodotti o servizi innovativi;
- abbia sede in Italia;
- possieda almeno uno dei seguenti requisiti:
 1. destini almeno il 30% della spesa ad attività qualificate di ricerca e di sviluppo;
 2. abbia un terzo della forza lavoro costituito da personale qualificato;
 3. sia titolare di almeno una privativa industriale relativa ad un'invenzione industriale.

Accanto alle start-up viene riconosciuto il ruolo dell'**incubatore certificato** alle società che accompagnano il processo di avvio e di crescita della start up, soprattutto nella fase che va dal concepimento dell'idea imprenditoriale fino ai primi anni di vita, lavorando sul suo sviluppo e formando i fondatori sui temi salienti della gestione.

Si è poi intervenuti ripetutamente sulla normativa riguardante:

- i **distretti produttivi**, intesi quali libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento;
- le **reti di imprese**, forme di coordinamento di natura contrattuale, soprattutto di piccole e medie dimensioni, costituite per aumentare la loro forza sul mercato in assenza di operazioni di fusione;
- i **contratti di rete**.

Le disposizioni introdotte riconoscono, anche se in forme diverse, un'autonomia giuridica di tali fenomeni aggregativi attribuendo loro specifici vantaggi dal punto di vista fiscale, amministrativo e finanziario.

Particolarmente rilevante sul piano dell'attività parlamentare è stata l'approvazione della **legge 11 novembre 2011, n.180**, recante norme per la tutela della libertà d'impresa e per lo **statuto delle imprese**.

Tra le novità più rilevanti introdotte dal provvedimento, alcune riguardano la **semplificazione dei rapporti con la pubblica amministrazione**, anche attraverso la **riduzione degli adempimenti a carico delle imprese**, altre sono rivolte specificamente alle **micro, piccole e medie imprese** e sono finalizzate ad aumentare la competitività delle stesse.

Si prevede, al riguardo, che:

- sia garantita a tali imprese una riserva minima del 60 per cento di ciascuna delle misure di incentivazione (di cui il 25% destinato alle micro e piccole imprese);
- sia favorita la trasparenza nei rapporti tra intermediari finanziari e le imprese in esame attraverso l'attribuzione di poteri di verifica da parte dell'Autorità garante della concorrenza e l'obbligo per gli intermediari di pubblicare un rapporto sulle condizioni medie praticate su base nazionale e regionale;
- siano definiti uno o più accordi di programma sottoscritti con l'Unioncamere per individuare le priorità ed i sistemi di valutazione degli interventi. Viene, poi, istituito il

Garante per le micro, piccole e medie imprese.

Ad una legge annuale viene demandato il compito di individuare le norme necessarie per favorire lo sviluppo delle imprese in esame, rimuovere gli ostacoli che ne impediscono lo sviluppo, ridurre gli oneri burocratici ed introdurre misure di semplificazione.

Infine è stato introdotto un nuovo strumento chiamato **Progetto di riconversione e riqualificazione industriale**, prevedendo che in caso di **situazioni di crisi industriali complesse** possano essere attivati **progetti di riconversione e riqualificazione industriale** per agevolare gli investimenti produttivi, anche di carattere innovativo, nonché la riconversione industriale e la riqualificazione economico produttiva dei territori interessati.

Approfondimenti

- Distretti produttivi e reti di imprese
- Grandi imprese in crisi
- Internazionalizzazione delle imprese
- Riforma degli incentivi alle imprese
- Sostegno alle attività produttive
- Statuto delle imprese

Approfondimento: Distretti produttivi e reti di imprese

Distretti, reti e contratti di rete

I **distretti produttivi** rappresentano uno dei maggiori punti di forza del sistema produttivo italiano e si configurano come sistemi produttivi locali omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese industriali, prevalentemente di piccola e media dimensione, e dall'elevata specializzazione produttiva.

Le **reti di imprese** sono invece forme di coordinamento di natura contrattuale tra imprese, soprattutto di piccola e media dimensione, che vogliono aumentare la forza sul mercato senza doversi fondere o unire sotto il controllo di un unico soggetto.

Negli ultimi anni il Parlamento ha inteso intervenire sulle reti di impresa soprattutto per aumentare la competitività delle imprese stesse e per superare in parte il limite derivante dal nostro tessuto produttivo formato da imprese di piccole e piccolissime dimensioni. Infatti entrando nella rete le imprese diventano parte di un grande sistema e possono beneficiare delle economie di scala del grande sistema cui appartengono. Più in particolare aumentano la loro capacità di investire in R&S, estendono il loro bacino di domanda, aprono servizi di vendita all'estero, aumentano la gamma di prodotti/servizi offerti. Le reti possono rimanere sia all'interno dei distretti e delle filiere produttive oppure possono anche attivare collaborazioni con centri di ricerca o di formazione .

La disciplina del **contratto di rete** risulta contenuta principalmente nell' articolo 3, commi 4-ter - 4-quinques del **decreto-legge 5/2009** che è stato successivamente modificato.

Le disposizioni dettano alcune caratteristiche fondamentali che il contratto di rete deve assumere per essere riconosciuto come tale all'interno dell'ordinamento giuridico:

- esso deve essere redatto per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, ovvero per atto firmato digitalmente trasmesso ai competenti uffici del registro delle imprese;
- è, inoltre, soggetto a iscrizione nella sezione del registro delle imprese presso cui è iscritto ciascun partecipante e la sua efficacia inizia a decorrere da quando è stata eseguita l'ultima delle iscrizioni prescritte.
- deve possedere le seguenti caratteristiche principali:
 1. lo **scopo** del contratto deve essere quello di accrescere la capacità innovativa e la competitività sul mercato;
 2. **gli obblighi** di collaborazione devono concretizzarsi in forme e in ambiti predeterminati come lo scambio di informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero l'esercizio in comune di una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa;
 3. deve essere previsto un **fondo patrimoniale** e un **organo comune** incaricato di gestire, in nome e per conto dei partecipanti, l'esecuzione del contratto o di singole parti o fasi dello stesso;
 4. può essere prevista la possibilità di acquisire **soggettività giuridica**.

L'evoluzione normativa sui distretti industriali

Il riconoscimento giuridico dei distretti si è avuto per la prima volta con la **legge 5 ottobre 1991, n. 317**.

Sino a quel momento i distretti industriali non avevano avuto alcuna effettiva identità istituzionale, ma l'interazione con il governo locale si era basata sulla formazione di consorzi e di associazioni locali di categoria.

La **legge n. 317 del 1991** ha previsto un ampio coinvolgimento delle **regioni** sia nell'individuazione dei distretti, sia nell'attività di sostegno e finanziamento degli stessi attraverso i consorzi di sviluppo industriale. Veniva, infatti, assegnato alle regioni il compito di individuare, previo parere delle unioni regionali delle camere di commercio, i distretti industriali presenti nel proprio territorio sulla base degli indirizzi e di parametri di riferimento fissati con decreto ministeriale. Una volta individuati in questo modo i distretti industriali, le regioni possono approvare finanziamenti a loro diretti. Tale decreto venne emanato nell'aprile del 1993; in esso veniva sostanzialmente adottata una **metodologia puramente quantitativa e fondata su dati Istat** in merito al grado di specializzazione locale della forza lavoro e della struttura industriale. La metodologia di analisi **basata sui sistemi locali del lavoro** si focalizzava, infatti, sulla presenza di un elevato numero di piccole imprese ed un limitato pendolarismo dei locali verso l'esterno dell'area.

Per altro, tali analisi statistiche, a fronte del vantaggio di elevata comparabilità, non tenevano conto di una serie di fattori che contribuivano alla definizione di un distretto industriale, quali le relazioni verticali tra imprese, il rapporto con il territorio, gli scambi commerciali, le asimmetrie nelle dimensioni d'impresa. Sebbene nei primi anni successivi al 1991 vi furono diversi studi che proposero differenti metodi per l'individuazione dei distretti, le regioni si attennero a quanto espressamente predisposto nel DM del 1993. Successivamente alla definizione dei limiti geografici dei distretti industriali si avviarono progressivamente degli interventi da parte del governo centrale che definivano delle risorse ad essi dedicate.

La legge del 1991 non proponeva alle regioni un chiaro indirizzo in termini procedurali per la gestione attiva delle risorse finanziarie per i distretti. In quest'ottica venivano a mancare sin dall'inizio dei riferimenti univoci per un successivo sviluppo di un'effettiva *governance* dei distretti stessi.

Nel complesso, in questa fase iniziale il legislatore concedeva alle regioni l'opportunità di intervenire sul territorio finanziando dei consorzi tramite dei contratti di programma. Non era invece esplicitamente contemplata l'opportunità di finanziare centri per l'innovazione o società consortili, anche miste. Alla stesura dei contratti di programma potevano partecipare i membri del comitato di distretto, i quali erano tipicamente comuni, camere di commercio, associazioni di categoria, consorzi interaziendali.

Il primo documento economico che riconosce esplicitamente i distretti industriali è la **Deliberazione CIPE del 21/03/97**, in base alla quale i distretti industriali possono farsi promotori per i contratti di programma.

Un successivo rilevante intervento legislativo orientato al finanziamento dei distretti industriali è quello della **legge 266/1997 (Legge Bersani)**. La legge dispone la concessione di un **contributo** (che non può superare il 50% della spesa prevista) per l'innovazione informatica e delle telecomunicazioni dei distretti. La Legge Bersani prevede inoltre che ai consorzi di sviluppo industriale senza fini di lucro costituiti dalle regioni, che intervengano come le società consortili miste pubbliche e private a favore delle piccole imprese, siano attribuiti – da parte delle stesse regioni – oltre ai finanziamenti per i distretti industriali, anche contributi in conto capitale finalizzati alle prestazioni di beni e servizi per l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, gestionale e amministrativo.

Al 1997 meno della metà delle regioni italiane (Abruzzo, Campania, Friuli, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna e Toscana) avevano identificato con provvedimenti specifici i distretti industriali esistenti nel proprio territorio. Tra queste solo tre regioni, Lombardia, Piemonte e Toscana, avevano avviato concreti programmi operativi, mentre molte regioni non avevano ancora provveduto ad iniziare neppure la prima fase di indagine del territorio.

Con la **legge 140/1999** si interviene nuovamente sui distretti industriali al fine di **semplificare i relativi criteri di individuazione**. In questa circostanza si realizza un importante intervento che riconosce come i distretti non possano essere semplicemente ricondotti a delle strutture organizzative del lavoro. In particolare, la legge sostituiva alla precedente definizione di sistemi locali del lavoro, quella di **sistemi produttivi locali**. La stessa legge conferiva poi il compito alle regioni di attivarsi per il finanziamento di progetti innovativi proposti da privati appartenenti ai distretti industriali. Nel complesso la nuova legge garantiva una maggiore flessibilità nell'individuazione delle aree rilevanti ed incrementava il raggio di azione delle regioni nell'ambito della politica industriale a favore dell'innovazione tecnologica locale.

A seguito della **legge 140/1999**, le Regioni hanno cercato di definire **criteri comuni** per l'individuazione dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali. Nel Coordinamento del 21 ottobre 1999 le Regioni hanno convenuto di:

- mantenere ai distretti industriali i caratteri della loro specificità;
- utilizzare come criteri di selezione quelli indicati nel D.M. 21 aprile 1993, aggiornati al censimento intermedio Istat 1996, modulando però tali criteri su una fascia di oscillazione che considera le realtà produttive del Centro Nord e del Sud;
- considerare per le realtà produttive del Sud anche indicatori qualitativi;
- rilevare che comunque i sistemi locali del lavoro non sono esaustivi come ambiti territoriali di riferimento.

Il quadro normativo sul tema della delega alle regioni della gestione della politica industriale all'interno dei distretti è completato dai seguenti interventi:

- **decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998**, in attuazione della **legge 59/1997**, con cui vengono effettivamente delegate alle regioni le funzioni inerenti alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici di qualsiasi genere all'industria, compresi gli interventi per le piccole imprese. In particolare, le risorse previste dalla **legge 59/1997** per sostenere gli interventi nei distretti industriali dovranno alimentare il Fondo Unico regionale;
- **decreto-legge n. 79 del 16 marzo 1999**, con il quale, in merito alla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, si riconosceva alle imprese appartenenti ad un distretto di consorzarsi per beneficiare di costi minori sull'energia.

La **legge 23 dicembre 2005, n.266** (legge finanziaria per il 2006) è intervenuta in materia prevedendo che con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze** si provveda a precisare le **caratteristiche e le modalità di individuazione** dei **distretti produttivi**, qualificati come **libere aggregazioni** di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, aventi le finalità di:

- accrescimento dello sviluppo delle aree e dei settori di riferimento;
- miglioramento dell'efficienza nell'organizzazione e nella produzione.

La disposizione prefigura dunque la definizione di **due** distinte **tipologie** di **distretti**: quelli **territoriali** e quelli **funzionali**.

I **distretti territoriali**, maggiormente ancorati all'esperienza maturata fino a quel momento nel settore dei distretti produttivi, si caratterizzano per la comune appartenenza delle imprese che vi afferiscono ad un medesimo settore produttivo, oltre che ad uno stesso ambito territoriale.

I **distretti funzionali**, scaturiscono da una libera aggregazione di imprese che cooperano in modo intersettoriale in una logica di *mutual business*; si prescinde così dalla sussistenza di legami con specifici territori, in funzione del perseguimento di sinergie fra imprese svolgenti attività complementari o comunque connesse, ai fini dell'accesso ad opportunità presenti sul mercato che presuppongono una integrazione dell'offerta produttiva ovvero ai fini dell'ammissione a determinati regimi particolari all'uopo previsti dalla legge.

L'adesione ai distretti da parte di imprese industriali, dei servizi, turistiche, agricole e della pesca è libera.

Il comma 368 determina le **disposizioni tributarie, amministrative, finanziarie e di promozione della ricerca e dello sviluppo**, applicabili ai distretti produttivi. Con esse viene prevista, in sintesi, la possibilità, per le imprese appartenenti a distretti produttivi, di dare vita a un ambito comune per la fiscalità, gli adempimenti amministrativi e la finanza.

La **lettera a)** individua la **disciplina tributaria**.

Viene prevista – su base comunque opzionale – la possibilità di due diverse aggregazioni, costituite rispettivamente dal **consolidamento fiscale** (secondo cui le società di capitali facenti parte di distretti verrebbero sostanzialmente equiparate ad un gruppo) e dalla **tassazione unitaria** (caratterizzata da un reddito imponibile di distretto che comprende quello delle imprese che hanno optato per la tassazione unitaria). A quest'ultima possono accedere anche le imprese non soggette all'imposta sul reddito delle società (IRES). Tanto nella tassazione consolidata (riferita alle sole imposte sul reddito) quanto nella tassazione unitaria (applicabile sia alle imposte sul reddito, sia alle entrate locali) il distretto è individuato come unità fiscale di riferimento (*cf. amplius infra*).

La **lettera b)** del comma 368 individua alcune **disposizioni amministrative** applicabili ai distretti produttivi.

Ai fini della semplificazione degli adempimenti burocratici posti a carico delle imprese che aderiscono ai distretti, la norma prevede la **facoltà per il distretto di svolgere talune funzioni** quali l'esecuzione, **in nome e per conto dell'impresa**, degli adempimenti burocratici connessi con lo svolgimento dell'attività, nonché la "certificazione" dell'esattezza dell'*iter* procedurale seguito; si prevede, inoltre, il riconoscimento ai distretti della **facoltà di stipulare negozi di diritto privato per conto delle imprese ad essi aderenti** sulla base delle norme civilistiche che disciplinano il **mandato**.

A fronte di quest'attività amministrativa svolta dal distretto, la cui rispondenza alle norme di legge è dichiarata dal distretto stesso, le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici interessati provvedono di conseguenza nei riguardi delle imprese senza esperire alcun altro controllo.

Viene altresì consentito ai distretti di accedere con apposita convenzione ai sistemi informativi e agli archivi informatici delle pubbliche amministrazioni, rimandando ad un **successivo decreto l'individuazione delle concrete modalità applicative della disposizione**.

La **lettera c)** individua, quindi, una serie di **disposizioni finanziarie** applicabili ai distretti.

Si tratta in particolare di interventi diretti ad agevolare l'**accesso al credito**, a promuovere **contenimento dei rischi** e a favorire la **capitalizzazione delle imprese appartenenti al distretto**. Venivano, a tal proposito, previste forme e condizioni semplificate per la cartolarizzazione dei crediti concessi da più banche o intermediari finanziari alle imprese facenti parte del distretto, agli effetti della cessione a un'unica società.

La **lettera d)** detta infine disposizioni in materia di **ricerca e sviluppo**, prevedendo l'istituzione dell'**Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione**, chiamata a concorrere all'accrescimento della competitività delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali attraverso la diffusione delle nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali (numero 1). All'Agenzia veniva assegnato il compito di promuovere l'**integrazione fra il sistema della ricerca e il sistema produttivo** provvedendo ad individuare e a valorizzare e a diffondere nuove conoscenze tecnologiche, brevetti ed applicazioni industriali su scala sia nazionale che internazionale.

La norma prevedeva, inoltre, la stipula, da parte dell'Agenzia **di convenzioni e contratti** con soggetti pubblici e privati che ne condividono le finalità (numero 3).

Attraverso **decreti di natura non regolamentare**, la Presidenza del Consiglio dei ministri - alla cui vigilanza l'Agenzia viene sottoposta e alla quale è, altresì, rimessa l'approvazione del relativo statuto (ai sensi del numero 4) - era incaricata di provvedere alla definizione di criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia, sentiti i Ministeri dell'istruzione, dell'economia e delle attività produttive, nonché i Ministri per lo sviluppo e la coesione territoriale e per l'innovazione e le tecnologie, se nominati.

L'applicazione delle nuove disposizioni relative ai distretti veniva estesa anche (comma 369):

- ai distretti rurali ed agroalimentari, di cui all'[articolo 13 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228](#);
- ai sistemi produttivi locali, distretti industriali e consorzi di sviluppo industriale definiti ai sensi dell'[articolo 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317](#);
- ai consorzi per il commercio estero di cui alla [legge 21 dicembre 1989, n. 83](#);
- ai distretti della pesca.

Veniva, inoltre, previsto che le **funzioni di assistenza alle imprese**, esercitate dai comuni prioritariamente attraverso gli sportelli unici per le attività produttive, potessero essere svolte anche avvalendosi delle strutture tecnico-organizzative dei **consorzi di sviluppo industriale** di cui all'[articolo 36, comma 4, della citata legge 5 ottobre 1991, n. 317](#) (comma 370).

La normativa sui distretti prevista dalla legge finanziaria per il 2006 è stata oggetto di ricorso da parte di alcune Regioni presso la **Corte costituzionale**, che con sentenza 18 aprile-11 maggio 2007, n. 165 (Gazz. Uff. 16 maggio 2007, n. 19 - Prima serie speciale) ne ha dichiarato l'illegittimità di alcune parti che non prevedevano l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

La legge **finanziaria per il 2007**, attraverso la novella della [legge n. 266/2005](#) (legge finanziaria 2006), ha introdotto disposizioni relative al **cofinanziamento statale di progetti regionali in materia di distretti produttivi**.

La novella alla legge finanziaria per il 2006 ha riconosciuto, in attesa dell'adozione del decreto di individuazione dei distretti produttivi, un **contributo statale a progetti regionali riguardanti tali distretti**, per un ammontare massimo del 50% delle risorse pubbliche

complessivamente impiegate in ciascun progetto.

I commi 889-891 hanno recato disposizioni relative al **cofinanziamento statale di progetti regionali in materia di distretti produttivi**.

Novellando la **legge n. 266/2005** mediante l'aggiunta dei commi 371-*bis* e 371-*ter*, tali disposizioni hanno previsto - in attesa dell'adozione del decreto di individuazione dei distretti produttivi - la possibilità di riconoscere un'**agevolazione a progetti regionali riguardanti tali distretti**, per un ammontare massimo del 50 per cento delle risorse pubbliche complessivamente impiegate in ciascun progetto.

L'**articolo 6-bis del decreto-legge n. 112/2008** ha modificato in più parti la disciplina sui **distretti produttivi** introdotta dalla legge finanziaria 2006, eliminando, in particolare, le disposizioni relative al **consolidamento fiscale** ed alla **tassazione unitaria** per le imprese appartenenti ai distretti produttivi, che sono sostituite da **norme di semplificazione** ai fini degli adempimenti IVA (al riguardo, vedi però *infra*).

Inoltre, ha esteso la normativa sui distretti produttivi come modificata - ad eccezione delle disposizioni concernenti i tributi dovuti agli enti locali- alle **reti delle imprese** (di livello nazionale), nonché **alle catene di fornitura (comma 2)**.

La definizione delle **caratteristiche** e delle **modalità di individuazione delle reti delle imprese e delle catene di fornitura** è stata demandata ad un **decreto del Ministro dello sviluppo economico** da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sentite le regioni interessate .

Con l'articolo 3 (commi da 1 a 3 e comma 4) del **decreto-legge n. 5/2009** (cd. decreto "rottamazione"), come modificato in sede di conversione, si è intervenuti nuovamente sulla disciplina fiscale dei distretti produttivi **reintroducendo il regime fiscale previsto dal testo originario della legge finanziaria 2006**.

In particolare, le modifiche introdotte dal **comma 1 dell'articolo 3 del D.L. 5/2009** sono state dirette ad includere anche **i tributi locali** nell'ambito dei benefici fiscali in favore delle reti d'impresa e delle catene di forniture, mentre il comma 2 ha ripreso la disciplina tributaria originariamente disposta dalla legge finanziaria 2006 e successivamente sostituita dal **decreto legge n. 112/2008**.

In base alla disciplina reintrodotta (*cf. supra*), il distretto può optare per l'applicazione di uno dei seguenti regimi tributari:

- 1) regime della tassazione di distretto;
- 2) regime della tassazione concordata con l'Amministrazione finanziaria.

E' stata, inoltre, reintrodotta la disposizione, soppressa nel 2008, secondo cui lo svolgimento delle funzioni di assistenza alle imprese esercitate dai comuni prioritariamente attraverso gli sportelli unici per le attività produttive, possano essere svolte anche avvalendosi delle strutture tecnico-organizzative dei consorzi di sviluppo industriale.

Il comma 1-*quinquies* dell'articolo 7, introdotto in sede di conversione in legge, interviene a sostegno delle iniziative di rilancio produttivo e di tutela occupazionale, in particolare per le imprese dei distretti operanti in alcuni settori. A tal fine, in attesa del decreto recante le modalità di funzionamento del **Fondo per la finanza d'impresa**, istituito dall'art. 1, comma

847 della legge finanziaria 2007 (**L. 296/2006**) e non ancora operativo, dispone l'utilizzo, per il 2009, di una quota delle risorse del fondo di garanzia di cui all'**articolo 15 della legge 266/1997** (c.d. legge Bersani), confluito nello stesso Fondo per la finanza d'impresa. Tali risorse, per un ammontare non inferiore a 10 milioni di euro, sono state destinate, ai fini del rilascio di garanzie anche mediante ricorso ai consorzi di garanzia fidi, alle imprese operanti nei distretti produttivi del settore della concia, del tessile e del calzaturiero, nell'ambito dei quali siano state realizzate opere collettive per lo smaltimento o il riciclo dei rifiuti ovvero per il riciclo e la depurazione di almeno il 95% delle acque ad uso industriale.

Evoluzione normativa del contratto di rete e delle reti di impresa

Con l'articolo 3, i commi 4-*ter*, 4-*quater* e 4-*quinqües*, del **decreto-legge n. 5/2009** sono stati disciplinati i **contenuti essenziali del contratto di rete** tra due o più imprese, con particolare riferimento ai diritti e agli obblighi assunti dalle imprese partecipanti e alle modalità di esecuzione dei contratti stessi.

In particolare, il comma 4-*ter* prevede che con il **contratto di rete**, due o più imprese si obbligano ad esercitare in comune una o più attività economiche rientranti nell'ambito dei rispettivi oggetti sociali, allo scopo di accrescere la reciproca capacità innovative e la competitività sul mercato, e il comma 4-*quinqües* dispone infine che alle reti di imprese che nascono dalla conclusione di tale contratto si applichino le disposizioni di cui all'**articolo 1, comma 368, lettera b) della legge 23 dicembre 2005, n. 266** (legge finanziaria 2006) e successive modificazioni (cioè le disposizioni amministrative previste per i distretti produttivi dalla legge finanziaria 2006).

L'**articolo 1, comma 1, della legge n. 99 del 23 luglio 2009 modifica ed integra la disciplina sul contratto di rete** introdotta dal **decreto-legge 5/2009**, relativamente alle **indicazioni** da inserire nel contratto e alle disposizioni che si applicano alla **rete di imprese** che nasce dalla conclusione del medesimo contratto. Con riferimento a tale ultimo aspetto, si dispone l'applicazione alle reti delle imprese nascenti dalla conclusione di contratti di rete delle disposizioni amministrative, finanziarie e di ricerca e sviluppo previste per i distretti produttivi dalla legge finanziaria 2006 (art. 1, comma 368, lettere b), c) e d) della **legge 266/2005**), subordinando però tale applicazione ad una apposita autorizzazione amministrativa. Si ricorda che invece il **D.L. 5/2009** prevedeva l'applicazione alle reti delle imprese in oggetto solamente delle disposizioni amministrative previste per i distretti produttivi dalla legge finanziaria 2006 (senza però necessità di alcuna autorizzazione).

Il **comma 2** provvede all'**abrogazione dell'articolo 6-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112** (*cf. supra*), le cui scelte normative, soprattutto per quanto concerne la disciplina fiscale, erano già peraltro state superate con il **decreto-legge n. 5/2009**.

Il **decreto-legge n. 78 del 2010** ha disposto il riconoscimento a favore delle imprese appartenenti ad una rete di imprese (nascente dalla conclusione del contratto di rete), di vantaggi fiscali, amministrativi e finanziari, compresa la possibilità di stipulare convenzioni con l'ABI alle condizioni che saranno stabilite con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge. È stato, quindi **ridisciplinato il contratto di rete**; invece di prevedere che due imprese esercitino in comune una o più attività economiche allo scopo di accrescere la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato, è stato previsto che con il nuovo contratto di rete più imprenditori perseguano lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato,

obbligandosi, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa.

Il contratto può anche prevedere l'istituzione di un **fondo patrimoniale comune** e la **nomina di un organo comune** incaricato di gestire, in nome e per conto dei partecipanti, l'esecuzione del contratto o di singole parti o fasi dello stesso. Ai fini degli adempimenti pubblicitari, il contratto deve essere redatto per atto pubblico o per scrittura privata autenticata e deve indicare:

a) il nome, la ditta, la ragione o la denominazione sociale di ogni partecipante (rispetto alla norma precedente, si richiede che ciò risulti per originaria sottoscrizione del contratto o per adesione successiva);

b) l'indicazione degli obiettivi strategici di innovazione e innalzamento della capacità competitiva dei partecipanti (rispetto alla norma precedente, non si richiede più che innovazione e competitività siano dimostrate, ma solo che siano indicate le modalità concordate tra gli stessi per misurare l'avanzamento verso tali obiettivi);

c) la definizione (e non più "individuazione") di un programma di rete, che contenga l'enunciazione dei diritti e degli obblighi assunti da ciascun partecipante, le modalità di realizzazione dello scopo comune. Solo qualora sia prevista l'istituzione di un fondo patrimoniale comune, dovranno essere anche indicati la misura e i criteri di valutazione dei conferimenti iniziali e degli eventuali contributi successivi che ciascun partecipante si obbliga a versare al fondo nonché le regole di gestione del fondo medesimo; se consentito dal programma, l'esecuzione del conferimento può avvenire anche mediante apporto di un patrimonio destinato costituito ai sensi dell'art. 2447-*bis*, lett. a), del codice civile. Al fondo patrimoniale comune così costituito (ma, deve ritenersi, anche a quello previsto al secondo periodo del capoverso "4-ter", che in buona parte vi coincide) si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 2614 e 2615 del codice civile, riguardanti, rispettivamente, il "Fondo consortile" e la "Responsabilità verso i terzi";

d) la durata del contratto, le modalità di adesione di altri imprenditori e, se pattuite, le cause facoltative di recesso anticipato e le condizioni per l'esercizio del relativo diritto (il recesso è quindi ora solo facoltizzato), ferma restando in ogni caso l'applicazione delle regole generali di legge in materia di scioglimento totale o parziale dei contratti plurilaterali con comunione di scopo (tale ultimo inciso è stato aggiunto rispetto alla norma precedente);

e) le generalità del soggetto prescelto per svolgere l'ufficio di organo comune per l'esecuzione del contratto o di una o più parti o fasi di esso (ma solo se il contratto ne prevede l'istituzione), i poteri di gestione e di rappresentanza conferitigli come mandatario comune nonché le regole relative alla sua eventuale sostituzione durante la vigenza del contratto. Salvo che sia diversamente disposto nel contratto, l'organo comune agisce in rappresentanza degli imprenditori, anche individuali, partecipanti al contratto, nelle procedure di programmazione negoziata con le pubbliche amministrazioni, nelle procedure inerenti ad interventi di garanzia per l'accesso al credito e in quelle inerenti allo sviluppo del sistema imprenditoriale nei processi di internazionalizzazione e di innovazione prevista dall'ordinamento nonché all'utilizzazione di strumenti di promozione e tutela dei prodotti e marchi di qualità o di cui sia adeguatamente garantita la genuinità della provenienza (il testo precedente su quest'ultimo punto faceva invece più semplicemente riferimento alla promozione e tutela dei prodotti italiani);

f) le regole per l'assunzione delle decisioni dei partecipanti su ogni materia o aspetto di interesse comune che non rientri, quando è stato istituito un organo comune, nei poteri di gestione conferiti a tale organo, nonché, se il contratto prevede la modificabilità a maggioranza del programma di rete, le regole relative alle modalità di assunzione delle decisioni di modifica del programma medesimo. Si tratta di una previsione nuova rispetto al testo precedente, con cui si affronta la *governance* della rete istituita.

Il contratto di rete è soggetto a iscrizione nella **sezione del Registro delle Imprese** presso cui è iscritto ciascun partecipante; l'efficacia del contratto inizia a decorrere da quando è stata eseguita l'ultima delle iscrizioni prescritte a carico di tutti coloro che ne sono stati sottoscrittori originari.

Viene, quindi, introdotto una **agevolazione fiscale** per le imprese che sottoscrivono o aderiscono a un contratto di rete ai sensi all'articolo 3, comma 4-ter e seguenti, del **decreto-legge n. 5 del 2009**.

In particolare per tali imprese viene previsto un **regime di sospensione d'imposta** relativamente alla **quota degli utili** dell'esercizio accantonati ad apposita riserva e **destinati alla realizzazione di investimenti previsti dal programma comune di rete** (preventivamente asseverato da organismi espressione dell'associazionismo imprenditoriale muniti dei requisiti previsti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ovvero, in via sussidiaria, da organismi pubblici individuati con il medesimo decreto). L'agevolazione opera per gli utili realizzati **fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2012** ed interessa la quota degli stessi imputata al fondo patrimoniale comune o al patrimonio destinato per le predette finalità di investimento. Gli utili accantonati concorrono a formare il reddito nell'esercizio in cui la riserva è utilizzata per finalità diverse dalla copertura di perdite di esercizio ovvero in cui viene meno l'adesione al contratto di rete. L'asseverazione è rilasciata previo riscontro della sussistenza nel caso specifico degli elementi propri del contratto di rete e dei relativi requisiti di partecipazione in capo alle imprese che lo hanno sottoscritto. L'Agenzia delle Entrate, avvalendosi dei poteri di cui al **Titolo IV del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600**, vigila sui contratti di rete e sulla realizzazione degli investimenti che hanno dato accesso all'agevolazione, revocando i benefici indebitamente fruiti. Viene precisato che l'importo che non concorre alla formazione del reddito d'impresa **non può** comunque **superare** il limite di **euro 1.000.000**. Gli utili destinati al fondo patrimoniale comune o al patrimonio destinato all'affare trovano espressione in bilancio in una corrispondente riserva, di cui viene data informazione in nota integrativa, e sono vincolati alla realizzazione degli investimenti previsti dal programma comune di rete.

L'agevolazione può essere fruita, nel limite complessivo di 20 milioni di euro per il 2011 e di 14 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013, esclusivamente in sede di versamento del saldo delle imposte sui redditi dovute per il periodo di imposta relativo all'esercizio cui si riferiscono gli utili destinati al fondo patrimoniale comune o al patrimonio destinato all'affare. Per il periodo d'imposta successivo l'acconto delle imposte dirette è calcolato assumendo come imposta del periodo precedente quella che si sarebbe applicata in mancanza delle previsioni di cui al comma 2-*quater*.

Un successivo provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, dovrà individuare i criteri e le modalità di attuazione dell'agevolazione prevista, anche ai fini del rispetto del limite di spesa previsto.

L'operatività dell'agevolazione è subordinata alla prescritta autorizzazione della Commissione europea.

Si ricorda, inoltre, che la [legge 180/2011](#) pone tra i principi generali che concorrono a definire lo statuto giuridico delle imprese, la promozione dell'aggregazione tra imprese anche attraverso il **sostegno ai distretti e alle reti di imprese**.

Inoltre l'articolo 5 definisce:

- «microimprese», «piccole imprese» e «medie imprese» le imprese che rientrano nelle definizioni recate dalla [raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE](#) del 6 maggio 2003 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. 124 del 20 maggio 2003;
- «distretti» i contesti produttivi omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di micro, piccole e medie dimensioni, nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese;
- «distretti tecnologici» i contesti produttivi omogenei, caratterizzati dalla presenza di forti legami con il sistema della ricerca e dell'innovazione;
- «meta-distretti tecnologici» le aree produttive innovative e di eccellenza, indipendentemente dai limiti territoriali, ancorché non strutturate e governate come reti;
- «distretti del commercio» le aree produttive e le iniziative nelle quali i cittadini, le imprese e le formazioni sociali, liberamente aggregati, esercitano il commercio come fattore di valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio;
- «reti di impresa» le aggregazioni funzionali tra imprese che rientrano nelle definizioni recate dal [decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5](#), e dall'[articolo 42 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78](#).

Ancora l'articolo 13 che introduce norme sulla disciplina degli appalti pubblici, al comma 2, lettera b), prevede che, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di **appalti pubblici**, al fine di favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese, la pubblica amministrazione e le autorità competenti, purché ciò non comporti nuovi o maggiori oneri finanziari, provvedono a semplificare l'accesso agli appalti delle aggregazioni fra micro, piccole e medie imprese privilegiando associazioni temporanee di imprese, forme consortili e reti di impresa, nell'ambito della disciplina che regola la materia dei contratti pubblici.

Infine l'articolo 16, che introduce norme al fine di aumentare la competitività e la produttività delle micro, piccole e medie imprese e delle reti di imprese, prevede che lo Stato, nell'attuazione delle politiche pubbliche e attraverso l'adozione di appositi provvedimenti normativi, provvede a creare le condizioni più favorevoli per la ricerca e l'innovazione, l'internazionalizzazione e la capitalizzazione, la promozione del «Made in Italy» e, in particolare:

- garantisce alle micro, piccole e medie imprese e alle reti di imprese una riserva minima del 60 per cento per ciascuna delle misure di incentivazione di natura automatica o valutativa, di cui almeno il 25 per cento è destinato alle micro e piccole imprese;
 - favorisce la cooperazione strategica tra le università e le micro, piccole e medie imprese;
- favorisce la trasparenza nei rapporti fra gli intermediari finanziari e le micro, piccole e medie imprese e le reti di imprese, assicurando condizioni di accesso al credito informato, corretto e non vessatorio;

sostiene la promozione delle micro, piccole e medie imprese e delle reti di imprese nei mercati nazionali e internazionali.

Il **D.L. 83/2012**, con l'articolo 45, ha inteso favorire il **contratto di rete**. Infatti, con i commi 1 e 2, ha effettuato una **semplificazione burocratica sulla forma contrattuale** (prevedendo che possa essere redatto anche come atto firmato digitalmente) e sulle modalità di iscrizione presso il Registro delle imprese delle eventuali modifiche intervenute. Con il comma 3, si è prevede che ai contratti in esame non si applicano le norme sui contratti agrari.

In particolare, il **comma 1**, alle modalità di redazione del contratto già previste dal citato *comma 4-ter* (atto pubblico o per scrittura privata autenticata) aggiunge la **firma digitale autenticata** dell'atto da parte di ciascun imprenditore o legale rappresentante delle imprese aderenti, e la sua trasmissione ai competenti uffici del registro delle imprese attraverso il modello standard tipizzato che sarà definito con decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico.

Il **comma 2** integra il comma *4-quater* disponendo che le modifiche al contratto di rete, devono essere redatte e depositate per l'iscrizione, a cura dell'impresa indicata nell'atto modificativo, presso la sezione del registro delle imprese presso cui è iscritta la stessa impresa. L'ufficio del registro delle imprese provvede alla comunicazione dell'avvenuta iscrizione delle modifiche al contratto di rete, a tutti gli altri uffici del registro delle imprese presso cui sono iscritte le altre partecipanti, che provvederanno alle relative annotazioni d'ufficio della modifica.

In tal modo, si consente di fare **un'unica iscrizione della modifica** presso il Registro delle imprese della camera di commercio dell'impresa indicata nell'atto modificativo. Quest'ultimo ufficio provvede a comunicarla a tutti gli altri uffici presso i quali le imprese aderenti alla rete sono iscritte.

Con il **comma 3**, si prevede che ai contratti di rete stipulati tra imprenditori agricoli non si applichino le norme contenute nella **legge n. 203 del 1982**, recante principalmente norme dirette alla conversione *ope legis* di talune tipologie contrattuali ormai superate nonché alla regolazione di contratti di affitto.

Infine, il **D.L. 179/2012**, con l'articolo 36, ha previsto che il contratto di rete possa acquisire la soggettività giuridica purché stipulato per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, ovvero per atto firmato digitalmente. Più in particolare viene precisato che il contratto di rete che prevede l'organo comune e il fondo patrimoniale non è dotato di soggettività giuridica, salva la facoltà di acquisto della stessa su base volontaria con l'iscrizione nel registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sua sede.

Con l'iscrizione nel registro delle imprese la rete acquista soggettività giuridica.

L'organo comune agisce in rappresentanza

- **della rete**, quando essa acquista soggettività giuridica,
- **degli imprenditori**, anche individuali, partecipanti al contratto (salvo che sia diversamente disposto nello stesso), in assenza della soggettività,

nelle procedure di programmazione negoziata con le pubbliche amministrazioni, nelle procedure inerenti ad interventi di garanzia per l'accesso al credito e in quelle inerenti allo sviluppo del sistema imprenditoriale nei processi di internazionalizzazione e di innovazione previsti dall'ordinamento, nonché all'utilizzazione di strumenti di promozione e tutela dei

prodotti e marchi di qualità o di cui sia adeguatamente garantita la genuinità della provenienza

Per gli adempimenti pubblicitari richiesti dal **D.L. n. 5/09** (comma 4-quater dell'art. 3) il **contratto di rete** nel settore agricolo può essere sottoscritto dalle parti con l'assistenza di una o più organizzazioni professionali agricole.

Più precisamente le norme dispongono che il contratto di rete sottoscritto da imprenditori del comparto agricolo possa godere dell'assistenza di una, o più, delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, che abbiano partecipato alla redazione finale dell'accordo. Detta assistenza sarebbe ammessa "ai fini degli adempimenti pubblicitari" di cui al **comma 4-quater dell'articolo 3 del decreto legge n. 5/09**.

In merito, il **comma 4-quater** dispone che il contratto di rete è soggetto a iscrizione nella sezione del registro delle imprese presso cui è iscritto ciascun partecipante, e l'efficacia del contratto inizia a decorrere da quando è stata eseguita l'ultima delle iscrizioni prescritte a carico di tutti coloro che ne sono stati sottoscrittori originari. Le disposizioni si applicano anche alle modifiche al contratto, che saranno iscritte presso la sezione del registro in cui è iscritta l'impresa indicata nell'atto modificativo.

Durante l'esame al Senato sono stati aggiunti il **comma 5-bis ed il comma 5-ter** recanti, rispettivamente, alcune modifiche al **D.Lgs. n. 163 del 2006** (Codice dei contratti pubblici) relative alle **aggregazioni tra imprese** aderenti al contratto di rete, nonché disposizioni di semplificazione degli atti notarili.

La prima modifica, indicata alla **lettera a)**, **aggiunge un'ulteriore tipologia ai soggetti ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici** ai sensi dell'art. 34 del Codice, ovvero **le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete** ai sensi dell'**art. 3, comma 4-ter, del decreto-legge n. 5 del 2009**,

La seconda modifica, prevista dalla **lettera b)**, inserisce un comma aggiuntivo, il comma 15-bis all'art. 37, in base al quale **le disposizioni recate da tale articolo**, concernenti i raggruppamenti temporanei e i consorzi ordinari di concorrenti, **sono applicate**, in quanto compatibili, **alle procedure di affidamento delle aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete**.

Distretti tecnologici

Alla luce del nuovo scenario dell'economia globale e delle conseguenti crescenti pressioni competitive, è sorta l'esigenza di ammodernare il sistema dei distretti industriali attraverso l'introduzione di robuste dosi di tecnologia e di innovazione, in grado di valorizzarlo e di renderlo inattaccabile ad opera delle economie dei paesi meno avanzati. La ricerca è, infatti, unanimemente riconosciuta come la via prioritaria per far crescere le aziende nell'ambito di distretti innovativi ad alta tecnologia, concentrati a livello locale, dove i partecipanti sono messi in rete e condividono scienza, servizi e finanza.

A questo proposito merita di essere segnalata l'**evoluzione del fenomeno dei distretti** che ha condotto all'istituzione dei "**distretti tecnologici**", destinati a rafforzare settori tecnologicamente avanzati, quali, ad esempio, il distretto "*Torino Wireless*" per l'ICT (*Information and Communication Technology*), il distretto veneto per le nanotecnologie e quello campano per l'ingegneria dei materiali.

Tali distretti, promossi dall'azione concertata di Pubblica Amministrazione (locale e centrale), Imprese, Fondazioni ed Istituzioni Finanziarie, nascono con l'obiettivo di creare in numerose aree del Paese **poli per la ricerca e l'innovazione**, specializzati per settore tecnologico, aventi l'ambizione di diventare centri di eccellenza anche a livello internazionale. In particolare, il distretto tecnologico si propone di creare un circolo virtuoso fra strutture di ricerca, imprese e finanziamenti pubblici e privati, capace di sviluppare una ricerca competitiva in grado di determinare forti ricadute di innovazione sul tessuto imprenditoriale del territorio. Si tratta di iniziative in fase di avvio, il cui aspetto peculiare è rinvenibile nel fatto che i distretti tecnologici puntano a riprodurre nel campo dell'innovazione tecnologica i vantaggi, della contiguità spaziale e dei rapporti reticolari, già sperimentati con successo nei distretti industriali. La variabile nuova, in questo caso, è costituita dalla prevista cooperazione di imprese e strutture pubbliche di ricerca.

A differenza dei distretti industriali tradizionali nati spontaneamente e che solo in un secondo momento hanno ottenuto riconoscimenti e finanziamenti pubblici, i distretti tecnologici sono promossi dall'azione concertata di Pubblica Amministrazione (locale e centrale), imprese, Fondazioni ed Istituzioni finanziarie, e nascono con l'obiettivo di creare in numerose aree del Paese poli per la ricerca e l'innovazione, specializzati per settore tecnologico, aventi l'ambizione di diventare centri di eccellenza anche a livello internazionale. In particolare, il distretto tecnologico si propone di creare un circolo virtuoso fra strutture di ricerca, imprese e finanziamenti pubblici e privati, capace di sviluppare una ricerca competitiva in grado di determinare forti ricadute di innovazione sul tessuto imprenditoriale del territorio.

L'elemento chiave che accomuna i due tipi di distretti (industriali e tecnologici) è la dimensione territoriale che li caratterizza e la fondamentale funzione di valorizzazione delle specificità locali al fine di migliorare l'attrattività del territorio. I distretti tecnologici puntano a riprodurre nel campo dell'innovazione tecnologica i vantaggi della contiguità spaziale e dei rapporti reticolari già sperimentati con successo nei distretti industriali. La variabile nuova, in questo caso, è costituita dalla prevista cooperazione di imprese e strutture pubbliche di ricerca.

L'iniziativa per la costituzione di distretti tecnologici spetta alle Regioni, che presentano un progetto al MIUR che provvede, qualora lo ritenga opportuno, al riconoscimento ufficiale della nuova realtà territoriale.

Tali distretti, che rappresentano uno degli assi portanti delle linee guida per la politica scientifica e tecnologica varate dal Governo nell'aprile del 2003 e che si propongono di sostenere azioni, progetti e programmi almeno fino al 2006, sono il frutto di accordi tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e diversi attori locali.

Su proposta del Ministro dell'istruzione, il CIPE, con la delibera del 20 dicembre 2004 ha approvato un finanziamento complessivo di 140 milioni di euro da destinare all'istituzione di nuovi poli tecnologici nel Mezzogiorno del Paese, dal momento che i distretti tecnologici sono concentrati, soprattutto, nelle regioni del Centro e del Nord. La realizzazione o il potenziamento di distretti tecnologici - da sostenere congiuntamente con le regioni e gli altri enti nazionali e territoriali - rientrava inoltre tra le priorità individuate dal **decreto-legge 35/2005**.

Secondo dati aggiornati al 15 marzo 2006 (v. **dati sui distretti**), i **distretti tecnologici** riconosciuti dal MIUR sono 24. Di questi quattro risultano in fase di costituzione nelle seguenti regioni: Umbria, Abruzzo, Molise e Basilicata.

Le **regioni** che attualmente ospitano i distretti tecnologici sono: Veneto, Lazio, Lombardia (che ne ha tre), Sicilia (tre) Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Campania, Toscana, Puglia (3), Calabria (2) e Sardegna.

Il distretto del **Veneto**, dedicato alle **nanotecnologie** applicate ai materiali (*Veneto nanotech*) è stato voluto dal Ministero dell'istruzione e dalla Regione e vi partecipano le Università di Padova e Venezia, il CNR, tre parchi scientifici (Verona, Marghera e Padova) e l'Infm. Il distretto conta su un sostegno finanziario di 60 milioni di euro per i primi cinque anni.

Al distretto tecnologico **aerospaziale** del **Lazio** (che svolge studi dai materiali innovativi per componenti e strutture agli apparati di telecomunicazione e telerilevamento, fino alle tecnologie per la gestione del traffico aereo e aeroportuale), nato il 5 maggio 2004, hanno dato vita la Regione Lazio e il Ministero dell'istruzione.

La regione **Lombardia** ospita tre distretti. Il primo il distretto tecnologico sulle **biotecnologie**, nato il 22 marzo 2004, svolge attività di ricerca nei settori della salute, dell'agro-zootecnia e dell'industria chimica e farmaceutica e si avvale di circa 8 milioni di euro di finanziamenti da parte dal ministero dell'Istruzione. Altri due distretti dedicati all'**Information communication technology** e ai **nuovi materiali** sono nati nel luglio del 2004. Un accordo tra il Ministero dell'istruzione e la Regione Lombardia prevede un finanziamento complessivo di 64 milioni di euro per gli anni 2004-2006.

Il distretto tecnologico della **Sicilia** sui **micro e nano-sistemi** nasce nel novembre 2003 per volontà del Ministero dell'Istruzione, della Regione Sicilia, delle Università di Catania, Palermo e Messina e della società StMicroelectronics.

Il distretto per l'**alta tecnologia e la meccanica avanzata**, dell'**Emilia-Romagna**, noto anche come distretto, è operativo dal 13 maggio 2004. Cuore del distretto sono le Università di Modena e Reggio Emilia, Bologna, Parma e Ferrara.

Il distretto tecnologico della **Liguria**, dedicato ai **sistemi intelligenti integrati**, è stato avviato il 27 settembre 2004. I risultati della ricerca troveranno applicazione nel campo della logistica, dei sistemi di trasporto e dell'automazione industriale.

Il distretto tecnologico del **Piemonte**, c.d. *Torino wireless* rappresenta un'area di eccellenza nell'ambito delle **telecomunicazioni**. Al distretto, creato nel dicembre del 2002, partecipano società come Alenia, Fiat, Motorola, StMicroelectronics e Telecom Italia. Il distretto tecnologico del **Friuli-Venezia Giulia** di **biomedicina** è finanziato dal Ministero dell'istruzione (15 milioni di euro) e dalla Regione (21 milioni di euro)

Al distretto tecnologico della **Campania** sull'**ingegneria dei materiali polimerici e compositi**, nato il 17 luglio 2004, partecipano l'Università Federico II di Napoli, la Fondazione Banco di Napoli, il Centro italiano ricerche aerospaziali e un nutrito pool di imprese.

In **Puglia** sono stati avviati nel 2005 un distrettobiotecnologico relativo alle biotecnologie applicate all'ambiente e alla sanità, un polo mecatronico, per l'automazione legata al settore tessile, della meccanica e dei mobili e un polo high tech dedicato alle nanoscienze, bioscienze e infoscienze.

In **Sicilia**, al polo per il *nanotech* si sono affiancati un distretto per la ricerca applicata al campo dei trasporti navali e delle attività portuali e un terzo polo tecnologico dedicato all'agro-bio e alla pesca biocompatibile, all'interno del quale saranno sperimentate tecniche per la riproduzione e l'allevamento di specie ittiche in un ambiente marino protetto (2005).

In **Calabria** sono sorti nel 2005 due distretti tecnologici. Il primo nell'area di Gioia Tauro che si occupa delle tecnologie applicate alla logistica, come in parte già avviene a Genova, mentre il secondo sorto attorno a Crotone è dedicato alle tecnologie per i beni culturali.

In **Sardegna**, nell'area fra Cagliari e Pula è sorto un distretto tecnologico nel settore della biomedicina e delle tecnologie per la salute (maggio 2005).

Come anticipato risultano in fase di attuazione i distretti tecnologici in alcune regioni del Mezzogiorno. In particolare, in **Basilicata** dovrebbe essere avviato un distretto tecnologico sulle tecnologie innovative per la tutela dai rischi idrogeologici, sismici e climatologici. Il distretto dell'**Abruzzo** si occuperà di tecnologie applicate alla sicurezza alimentare e alla qualità degli alimenti, mentre in **Molise** si occuperà principalmente dell'agroindustria: tra le principali filiere della regione ci sono i cereali, l'ortofrutta e le carni avicole e suine.

Per quanto riguarda la regione **Umbria**, in relazione a una proposta avanzata dalla Regione, si stanno conducendo approfondimenti riguardanti il settore dei materiali, quello delle micro e nanotecnologie e quello siderurgico.

Sul sito della Rete italiana per la diffusione dell'innovazione e il trasferimento tecnologico alle imprese (RIDITT) è disponibile una mappa on line dei distretti tecnologici .

Per approfondimenti, si vedano anche il sito dell'Osservatorio nazionale sui distretti tecnologici e il sito dell'ADITe (Associazione distretti tecnologici) .

Dossier pubblicati

- [Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese - D.L. 179/2012- A.C. 5626 - Schede di lettura](#)
- [Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese - D.L. 179/2012- A.C. 5626 - Elementi per l'istruttoria legislativa](#)

Approfondimento: Grandi imprese in crisi

Il Governo è intervenuto sulla disciplina relativa all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi con il **decreto-legge 134/2008**, noto anche come "**decreto Alitalia**".

Con il provvedimento in esame, è stato esteso l'ambito di applicazione del **decreto-legge 347/2003** ("legge Marzano") - che già disciplinava la procedura di amministrazione straordinaria per le grandi imprese in stato di insolvenza finalizzata alla ristrutturazione industriale delle stesse sotto la supervisione del Ministro competente - **anche alle imprese** che intendono **avvalersi**, piuttosto che delle procedure di ristrutturazione economica e finanziaria, **delle procedure di cessione** di complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno.

Il "decreto Alitalia" ha anche individuato una specifica disciplina dell'amministrazione straordinaria per le grandi imprese operanti nei **settori dei servizi pubblici essenziali** volta a garantire la **continuità nella prestazione di tali servizi**.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri oppure il Ministro dello Sviluppo economico, con proprio decreto:

- accordano l'ammissione immediata alla procedura di amministrazione straordinaria delle imprese in crisi operanti nei servizi pubblici essenziali;
- nominano il Commissario straordinario;
- possono prescrivere specifiche attività per il raggiungimento dell'obiettivo di risanamento.

Le finalità conservative dell'azienda possono essere realizzate attraverso la cessione dei complessi aziendali. Il Commissario straordinario **individua l'acquirente** mediante **trattativa privata** tra i soggetti che garantiscono la continuità del servizio nel medio periodo e la rapidità dell'intervento, e fissa il prezzo di cessione ad un valore non inferiore a quello di mercato.

Il decreto ha previsto inoltre misure per la **tutela dei lavoratori**, estendendo la durata massima dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria e di mobilità per il personale dei vettori aerei e delle società derivate da questi ultimi, e **benefici** per i **piccoli azionisti** o gli **obbligazionisti** di Alitalia – Linee aeree italiane S.p.A. Infine, per garantire la continuità aziendale di Alitalia, sono state introdotte **limitazioni alla responsabilità** degli amministratori, dei componenti del collegio sindacale, del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari.

In materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza è intervenuto anche il **decreto-legge 185/2008**, (A.C. **1972**). Il decreto ha integrato la "legge Prodi-bis" (**decreto legislativo 270/1999**) in merito alle operazioni di cessione previste dal commissario straordinario nel programma di salvataggio dell'impresa.

Il **decreto-legge 70/2011** (A.C. **4357**) ha introdotto all'articolo 8 nuove norme in materia di **amministrazione straordinaria della grande impresa in crisi**. Più in particolare è previsto un obbligo per i commissari liquidatori di chiudere le procedure di amministrazione straordinaria aperte da oltre 10 anni quando non siano state individuate offerte di concordato da proporre ai creditori entro sei mesi dalla data di pubblicazione dell'invito. Inoltre è introdotto il principio della responsabilità solidale dell'impresa cedente rispetto ai debiti maturati dall'impresa cessionaria.

Il **decreto-legge 83/2012** (A.C.**5312**) ha introdotto all'articolo 27 un nuovo strumento

chiamato **Progetto di riconversione e riqualificazione industriale**.

In particolare è **stato** previsto che in caso di **situazioni di crisi industriali complesse** possano essere attivati i **progetti di riconversione e riqualificazione industriale** la cui finalità è quella di agevolare gli investimenti produttivi, anche di carattere innovativo, nonché la riconversione industriale e riqualificazione economico produttiva dei territori interessati.

Le *situazioni di crisi industriali complesse* si hanno quando specifici territori siano soggetti a recessione economica e perdita occupazionale e riscontrino:

- la crisi di una o più imprese di media o grande dimensione con effetti sull'indotto;
- la crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel territorio.

Qualora la crisi è passibile di risoluzione con le ordinarie risorse regionali, essa non rientra nell'ambito oggettivo delle disposizioni in esame.

Il procedimento ai fini del riconoscimento di tale crisi è caratterizzato da un elemento formale: **l'istanza di riconoscimento della regione interessata**.

I Progetti debbono promuovere:

1. investimenti produttivi, anche di carattere innovativo;
2. la riqualificazione delle aree interessate;
3. la formazione del capitale umano;
4. la riconversione delle aree industriali dismesse;
5. il recupero ambientale;
6. l'efficientamento energetico;
7. la realizzazione di infrastrutture funzionali agli interventi.

Sotto il profilo del finanziamento è previsto:

- il cofinanziamento regionale;
- l'utilizzo di tutti i regimi d'aiuto per cui ricorrano i presupposti;
- il contributo in conto interessi di cui all'**art. 7 D.L. 120/1989**, che viene reso applicabile a tutto il territorio nazionale;
- il Fondo per la crescita sostenibile .

E' stato, inoltre, previsto che il **Piano di promozione industriale** di cui agli articoli 5, 6, e 8 del **D.L. n. 120/1989**, venga applicato esclusivamente per i progetti di riconversione e riqualificazione industriale.

Si ricorda in proposito che il **D.L. 120/1989**, ha disposto misure di sostegno e di reindustrializzazione per le aree di crisi siderurgica, in attuazione del piano di risanamento della siderurgia e, in particolare, con gli articoli 5 e 8, ha affidato alla SPI (Società per la promozione e lo sviluppo industriale, confluita nel 2000 in Sviluppo Italia e quindi nell'Agenzia succedutale) la realizzazione di un Piano di promozione industriale. Tale Piano fu successivamente dichiarato compatibile con il mercato comune dalle competenti sedi comunitarie e con la nota di autorizzazione del 18 settembre 2003 C(2003) 3365 la Commissione europea comunicò altresì di considerare compatibile con il mercato comune l'estensione del sistema agevolativo previsto dalla normativa del 1989 a nuove aree di crisi industriale diverse da quella siderurgica, come previsto dall'**art. 73 della legge n. 289 del 2002** (legge finanziaria 2003) e quindi potenzialmente a tutto il territorio nazionale, laddove si verificassero crisi settoriali localizzate. Ulteriori estensioni degli incentivi previsti dal **decreto legge 120/1989**, riconducibili all'autorizzazione comunitaria predetta, sono state poi approvate dalle successive leggi finanziarie.

Il D.M. 3 dicembre 2007, n. 747 ha previsto che le agevolazioni concesse ai sensi del **decreto-legge 120/1989** non possono essere cumulate con altri aiuti di Stato ai sensi del Trattato dell'Unione europea, né con altre misure di finanziamento comunitario o nazionale, qualora tale cumulo dia luogo a un'intensità d'aiuto superiore al livello fissato dalla Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013

Possano essere attivati **accordi di programma** al fine dell'adozione dei Progetti in esame, al fine di disciplinare:

- gli interventi agevolativi;
- l'attività integrata e coordinata di amministrazioni centrali, regioni, enti locali e dei soggetti pubblici e privati;
- le modalità di esecuzione degli interventi e la verifica dello stato di attuazione e del rispetto delle condizioni fissate.

Tutte le opere e gli impianti richiamati all'interno dei Progetti sono dichiarati di pubblica utilità, urgenti e indifferibili.

A supporto all'attuazione del progetto, è prevista la costituzione di apposite **conferenze di servizi**.

Viene, inoltre, prevista l'applicazione del finanziamento agevolato di cui al **D.L. 120/1989** su tutto il territorio nazionale, fatte salve le soglie di intervento stabilite dalla disciplina comunitaria stabilite per i singoli territori.

Il D.M. 3 dicembre 2007, n. 747 prevede che le agevolazioni concesse ai sensi del **decreto-legge 120/1989** non possono essere cumulate con altri aiuti di Stato ai sensi del Trattato dell'Unione europea, né con altre misure di finanziamento comunitario o nazionale, qualora tale cumulo dia luogo a un'intensità d'aiuto superiore al livello fissato dalla Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013.

Il Ministero dello sviluppo economico può avvalersi dell'**Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.**, quale soggetto responsabile della definizione ed attuazione dei progetti e si prevede una convenzione per disciplinarne le attività, i cui oneri sono posti a carico dell'istituendo Fondo per la crescita sostenibile.

Le modalità di attuazione dei progetti sono definite dal Ministero dello sviluppo economico entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, , **impartendo direttive all'Agenzia e prescrivendo la priorità di accesso agli strumenti agevolativi di competenza del Ministero stesso** .

Il **decreto-legge 129/2012** (A.C. **5423**.) , all'articolo 2, ha riconosciuto l'**area industriale di**

Taranto quale area in situazione di crisi industriale complessa ai fini dell'applicazione dell'articolo 27 sopra citato.

La Camera ha esaminato il disegno di legge A.C. **1741**, che **delega** il Governo (oltre che a modificare la disciplina dei **reati fallimentari**) **a riformare** organicamente la disciplina delle procedure di **amministrazione straordinaria** delle grandi imprese in crisi, attualmente recata dal **decreto legislativo 270/1999** e dal **decreto-legge 347/2003**, al fine di armonizzarne le disposizioni e di semplificarne le procedure. Tale riforma era quindi volta a semplificare il quadro normativo, unificando le differenti discipline sull'amministrazione straordinaria previste dal **D.Lgs. 270/1999** e dal **D.L. 347/2003**. Attualmente, infatti, il fenomeno della gestione delle crisi aziendali delle grandi imprese risulta disciplinato da un doppio "binario" normativo, di cui ai provvedimenti su menzionati, il cui *discrimen* applicativo dipende dalla presenza o meno di determinati requisiti per l'ammissione alla procedura. Il provvedimento, assegnato in sede referente alle Commissioni II Giustizia e X Attività produttive, non ha completato l'iter previsto.

Dossier pubblicati

- Le leggi - D.L. 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - Schede di lettura (articolo 27)
- Disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto D.L. 129/2012 - A.C. 5423 Elementi per l'istruttoria legislativa

Approfondimento: Internazionalizzazione delle imprese

Riassetto della normativa e riordino degli enti

In ordine al tema dell'internazionalizzazione delle imprese l'attività parlamentare svolta dall'inizio della legislatura ha riguardato essenzialmente la **legge 99/2009** (A.C. **1441-ter**), nella quale all'articolo 12 sono contenute due **deleghe** legislative.

La prima delega prefigurava un generale **riassetto della normativa** in materia di internazionalizzazione delle imprese, secondo principi e criteri direttivi che non prevedono modifiche di carattere sostanziale della normativa vigente e che sembrano piuttosto orientati a consentire la predisposizione di un codice in materia di internazionalizzazione.

La seconda delega era volta alla **ridefinizione**, al **riordino** e alla **razionalizzazione degli enti** operanti nel settore dell'internazionalizzazione delle imprese nonché **degli strumenti di incentivazione** per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese gestiti dai medesimi enti.

Il Governo non ha esercitato le deleghe previste entro il termine di 18 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento.

Start-up di progetti di internazionalizzazione

L'**art. 14 della legge 99/2009** istituisce un **Fondo rotativo** destinato a **favorire** la fase di **avvio di progetti** di internazionalizzazione delle imprese, la cui gestione viene assegnata alla SIMEST Spa. Si ricorda che tale società, controllata dal Governo, è stata istituita con il compito di promuovere il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane e di assistere gli imprenditori nelle loro attività all'estero.

Al Fondo saranno assegnate le disponibilità finanziarie derivanti da utili spettanti al Ministero dello sviluppo economico quale socio della SIMEST e già destinati, ai sensi del **decreto legislativo 143/1998**, allo sviluppo delle esportazioni.

Gli interventi del Fondo sono destinati ad investimenti di carattere transitorio, e non di controllo, nel capitale di rischio di società costituite appositamente da singole piccole e medie imprese, o da loro raggruppamenti, per la realizzazione di progetti di internazionalizzazione.

In attuazione del presente articolo è stato emanato il D.M. 4 marzo 2011, n. 102 "Regolamento recante le condizioni e le modalità operative del Fondo start-up, in attuazione dell'**articolo 14 della legge 23 luglio 2009, n. 99**".

Istituzione dell'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane

L'**articolo 14 del D.L. 98/2011** ha soppresso l'ICE. L'**articolo 22 del D.L. 201/2011** ha quindi istituito un nuovo organismo denominato ICE – Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, dotato di personalità giuridica di diritto

pubblico, e sottoposto ai poteri d'indirizzo e vigilanza del Ministero dello Sviluppo economico, che li esercita, per le materie di rispettiva competenza, d'intesa con il Ministero degli Affari esteri, sentito il Ministero dell'Economia e delle finanze.

Sono attribuiti all'Agenzia i seguenti compiti:

- sviluppo dell'internazionalizzazione delle imprese italiane;
- commercializzazione dei beni e dei servizi italiani nei mercati internazionali;
- promozione dell'immagine del prodotto italiano nel mondo.

Essa opera in stretto raccordo con le regioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le organizzazioni imprenditoriali e gli altri soggetti pubblici e privati interessati.

L'Agenzia mantiene in Italia solo gli uffici di Roma e Milano, ed opera all'estero nell'ambito delle Rappresentanze diplomatiche e consolari, con modalità stabilite mediante apposita convenzione stipulata tra l'Agenzia, il Ministero degli Affari esteri ed il Ministero dello Sviluppo economico. Il personale dell'Agenzia all'estero può essere accreditato, previo nulla osta del Ministero degli Affari esteri, in conformità alla normativa internazionale.

Infine l'**articolo 41 del decreto legge 83/2012** ha introdotto disposizioni per razionalizzare l'organizzazione dell'ICE, al fine di rilanciare gli interventi a favore dello sviluppo economico e della internazionalizzazione delle imprese.

SACE Spa

L'**art. 52 della legge 99/2009** aveva previsto l'adozione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, di decreti legislativi destinati ad incidere sull'**organizzazione** dell'attività svolta dalla SACE Spa a favore dell'internazionalizzazione dell'economia italiana. Si ricorda che la SACE ha la funzione di assumere in assicurazione e in riassicurazione la garanzia sui rischi (di carattere politico, catastrofico, economico, commerciale e dei cambi) ai quali sono esposti gli operatori nazionali nella loro attività con l'estero. I decreti, allo scopo di ottimizzare l'efficienza della società e la sua competitività rispetto ad altri organismi operanti sui mercati internazionali con le stesse finalità, avrebbero dovuto disporre la **separazione dell'attività** che la SACE svolge a condizioni di mercato da quella che beneficia della garanzia dello Stato avendo come oggetto rischi non di mercato e quindi consentire l'esercizio delle due attività di cui sopra da parte di **organismi diversi**. A tale delega legislativa non è stata data attuazione dal Governo.

Sistema "export banca"

L'**art. 8 del decreto-legge 78/2009** demanda a decreti del Ministro dell'economia la definizione, a condizioni di mercato, di un nuovo **sistema integrato di finanziamento e assicurazione** – denominato "**export banca**" - volto a **promuovere l'internazionalizzazione** delle imprese attraverso l'attivazione delle risorse finanziarie gestite dalla Cassa depositi e prestiti Spa. Il modello organizzativo proposto prevede in particolare che le operazioni per l'internazionalizzazione delle imprese assistite da garanzia o assicurazione della SACE Spa potranno essere finanziate dalla Cassa depositi e prestiti con l'utilizzo dei fondi provenienti dalla raccolta postale, ovvero dall'emissione di titoli, dall'assunzione di finanziamenti e da altre operazioni finanziarie.

La disposizione attribuisce ai medesimi decreti con cui il Ministro dell'economia autorizza e disciplina le attività della Cassa depositi e prestiti finalizzate alla costituzione del sistema di "export-banca", il compito di stabilire altresì le modalità ed i criteri per consentire le **operazioni di assicurazione del credito** per le esportazioni da parte della **SACE anche in favore delle piccole e medie imprese nazionali**.

In attuazione della norma in esame è stato adottato il D.M. 22 gennaio 2010 .

Iniziative delle imprese per la loro internazionalizzazione

L'**articolo 6 del decreto-legge 112/2008** (A.C. **1386**), e successivamente modificato dall'**articolo 42 del decreto legge 83/2012**, prevede che le iniziative delle imprese italiane dirette alla loro promozione, sviluppo e consolidamento sui mercati **diversi da quelli dell'Unione Europea** possono fruire di **agevolazioni** finanziarie esclusivamente nei limiti ed alle condizioni previsti dal *Regolamento (CE) n. 1998/2006* della Commissione Europea del 15 dicembre 2006, relativo agli aiuti di importanza minore (de minimis).

Le iniziative ammesse ai benefici sono:

- la realizzazione di programmi aventi caratteristiche di investimento finalizzati al lancio ed alla diffusione di nuovi prodotti e servizi ovvero all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti, attraverso l'apertura di strutture volte ad assicurare in prospettiva la presenza stabile nei mercati di riferimento;
- studi di prefattibilità e di fattibilità collegati ad investimenti italiani all'estero, nonché programmi di assistenza tecnica collegati ai suddetti investimenti;
- altri interventi prioritari.

Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico sono determinati:

- i termini, le modalità e le condizioni degli interventi;
- le attività e gli obblighi del gestore;
- le funzioni di controllo nonché la composizione e i compiti del Comitato per l'amministrazione del fondo rotativo di cui all'**articolo 2, comma 1, del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 29 luglio 1981, n. 394** .

Sino alla emanazione del decreto restano in vigore i criteri e le procedure attualmente vigenti. Si rinvia, al riguardo, alle delibere CIPE n. 113/2009 (G.U. 9 marzo 2010) e n. 112/2009 (G.U. 22 marzo 2010).

Il finanziamento delle agevolazioni è a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo di cui all'**articolo 2, comma 1, del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251** con le stesse modalità di utilizzo delle risorse del Fondo rotativo, con riserva di destinazione alle piccole e medie imprese pari al 70% annuo.

Consorzi per l'internazionalizzazione

Nell'Allegato 1, del **decreto-legge 83/2012** sono contenute le disposizioni riguardanti l'attività dei consorzi per l'internazionalizzazione che sono state abrogate dal provvedimento in esame. Il riferimento è in particolare a:

la **legge 83/1989**, recante interventi di sostegno per i consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali ed artigiane;

l'art. 10 del D.L. 251/1981, recante misure a sostegno delle esportazioni italiane, che estende ai consorzi aventi come scopo esclusivo la esportazione di **prodotti agro-alimentari**, la concessione dei contributi previsti in generale a favore dei consorzi per l'export.

L'articolo 42 del decreto-legge 83/2012 rivede, quindi, l'ordinamento e l'attività dei consorzi per l'internazionalizzazione. Essi hanno per **scopo**:

- la diffusione internazionale dei prodotti e dei servizi delle piccole e medie imprese;
- il supporto alla loro presenza nei mercati esteri anche attraverso la collaborazione e il partenariato con imprese estere.

Inoltre costituiscono **attività** dei consorzi:

- l'importazione di materie prime e di prodotti semilavorati;
- la formazione specialistica per l'internazionalizzazione;
- la qualità, la tutela e l'innovazione dei prodotti e dei servizi commercializzati nei mercati esteri, anche attraverso marchi in contitolarità o collettivi.

I consorzi per l'internazionalizzazione sono costituiti o in forma di **società consortile** o **cooperativa** da piccole e medie imprese industriali, artigiane, turistiche, di servizi e agroalimentari aventi sede in Italia.

Le risorse per il contributo in favore di istituti, enti, associazioni, consorzi per l'internazionalizzazione e di Camere di commercio italiane all'estero, risultano iscritte nel capitolo 2501 del Ministero dello Sviluppo economico. A causa della progressiva riduzione dei fondi stanziati per questi strumenti, nel corso degli ultimi esercizi, le risorse assegnate al capitolo 2501 sono state ridotte per effetto di manovre di bilancio pubblico: da uno stanziamento di circa 34 €/MLN del 2008, si è passati alla dotazione di circa 10,5 €/MLN fino alla dotazione del 2012 di poco più di 14 €/MLN.

Inoltre i contributi concessi non possono superare il 50 per cento delle spese da essi sostenute per l'esecuzione di progetti per l'internazionalizzazione. Ai contributi si applica, il regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, in materia di aiuti de minimis, fatta salva l'applicazione di regimi più favorevoli.

Desk Italia

L'articolo 35 del decreto-legge 179/2012 istituisce il **Desk Italia** - Sportello attrazione investimenti esteri come punto di riferimento per l'investitore estero in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il relativo progetto di investimento, con lo scopo di fungere da raccordo fra le attività svolte dall'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane e quelle realizzate dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia; a tal fine è chiamato a convocare apposite conferenze di servizi e a proporre la sostituzione di procedimenti amministrativi con accordi integrativi o sostitutivi dei relativi provvedimenti.

Dossier pubblicati

- Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - D.L. 201/2011 ' A.C. 4829-A - Schede di lettura (articoli 1-24) - Tomo I (articolo 22, commi 6-9)
- Le leggi - D.L. 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - Schede di lettura
- Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese - D.L. 179/2012- A.C. 5626 - Schede di lettura

Approfondimento: Riforma degli incentivi alle imprese

Con il [decreto-legge n.83/2012](#) si è provveduto a riformare complessivamente il sistema di incentivi alle imprese, istituendo il nuovo Fondo per crescita sostenibile e ridefinendo i contributi per la ricerca e l'innovazione.

Nel [decreto-legge n.83/2012](#) è stata prevista una riforma complessiva del sistema di incentivi alle imprese. La riflessione in ordine alla necessità di una modifica del precedente sistema ha preso spunto dalle indicazioni contenute nel Rapporto sulle "Analisi e raccomandazioni sul tema di contributi pubblici alle imprese" (c.d. [rapporto Giavazzi](#)), la cui redazione è stata richiesta dal Consiglio dei Ministri nell'aprile 2012.

La sintesi del Rapporto mette in luce come l'analisi economica indica che i sussidi alle imprese sono giustificati solo quando i mercati non sono in grado di raggiungere obiettivi socialmente desiderabili, come nel caso del finanziamento delle spese in ricerca e sviluppo. Un sussidio è inoltre efficace solo se induce attività addizionali, non finanzia cioè attività che l'impresa farebbe comunque. Il rapporto suggerisce, quindi, l'abrogazione di tutti i contributi salvo quelli giustificabili alla luce dei predetti criteri; tale soppressione viene quantificata in circa 10 miliardi di euro l'anno e viene ritenuta capace di generare, in termini di riduzione della pressione fiscale - attraverso la riduzione del "cuneo fiscale", un valore aggiunto, nell'arco di circa due anni, di un aumento di PIL di circa 1,5%.

Sulla base di tale studio, il Governo ha, quindi, introdotto, con il [decreto-legge n.83/2012](#) una serie di disposizioni che hanno provveduto a ridefinire il quadro complessivo degli strumenti di intervento a favore delle imprese.

Fondo per la crescita sostenibile

In particolare, l'**art. 23 ha trasformato il Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (FIT) nel Fondo per la crescita sostenibile**, chiamato a promuovere i progetti di ricerca strategica, il rafforzamento della struttura produttiva e la presenza internazionale delle imprese nazionali; nel contempo ha abrogato numerose disposizioni, contenute nell'Allegato 1, che contenevano una serie di misure incentivanti per le imprese.

Per l'attuazione di tale riforma era prevista l'emanazione, entro **sessanta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, di decreti del Ministro dello sviluppo economico, emanati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, chiamati ad individuare:

- le **priorità** e le **forme di aiuto** concedibili nell'ambito del Fondo. Gli aiuti possono essere erogati nella forma di **concessione di garanzia, contributo in conto capitale, contributo in conto interessi e finanziamento agevolato**, con **esclusione del credito di imposta**;
- i **termini**, le **modalità** e le **procedure**, anche in forma automatizzata, attraverso bandi o direttive.

Alla data del 5 marzo 2013 gli stessi non risultano ancora emanati.

Gli **obiettivi e le priorità** del Fondo possono essere periodicamente aggiornati sulla base del monitoraggio dell'andamento degli incentivi relativi agli anni precedenti.

I **finanziamenti agevolati** concessi a valere sul Fondo per la crescita sostenibile potranno essere assistiti da **garanzie reali e personali** facendo salva, al contempo, la **necessaria** prestazione di idonea **garanzia** per le **anticipazioni dei contributi**.

Secondo quanto riportato nella relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del **decreto-legge 83/2012**, il **nuovo Fondo avrà una consistenza iniziale pari alle disponibilità presenti sul FIT**, stimata in **circa 300 milioni** di euro. Tale dotazione sarà implementata con le risorse derivanti dalle misure abrogate. In particolare, per quanto riguarda le **risorse in bilancio rinvenienti dalle abrogazioni**, alla data della presentazione della relazione tecnica sussistevano disponibilità da trasferire al Fondo per **3,96 milioni** di euro nel periodo 2012-2014. Inoltre, il Fondo potrà disporre di **risorse rinvenienti dalle contabilità speciali** e dai conti di tesoreria per un importo complessivo pari a **292,4 milioni** di euro. In particolare, le risorse disponibili presenti sulle contabilità speciali, al netto di quelle già impegnate, consistono in circa 118 milioni euro per i contratti di programma (registrati nell'ambito della contabilità speciale n. 1726 "aree depresse") e in circa 144,3 milioni euro per i contratti d'area (registrati sul conto di tesoreria n. 29851, acceso presso la Cassa Depositi e Prestiti). Ulteriori 30 milioni sono riferibili al Fondo salvataggio imprese (registrati sul conto di tesoreria del MISE n. 22051).

Credito d'imposta per assunzioni di personale "altamente qualificato"

Sempre il **decreto-legge 83/2012** ha istituito, con l'**art. 24**, un **contributo**, in forma di **credito d'imposta**, in favore di tutte le imprese che effettuino **nuove assunzioni a tempo indeterminato di soggetti con profili "altamente qualificati"**. Il credito d'imposta è pari al **35%** del costo aziendale sostenuto per l'assunzione; l'importo del credito non può superare i **200.000 euro annui** (per impresa). Il nuovo personale deve costituire un incremento rispetto al numero complessivo dei dipendenti del periodo di imposta precedente. Inoltre, i nuovi posti di lavoro devono essere conservati per almeno tre anni (due anni, nel caso di PMI). Sono destinati risorse nella misura 25 milioni di euro per il 2012 e 50 milioni annui a decorrere dal 2013, rinvenienti dalle entrate che provengono annualmente dalla riscossione delle tasse sui diritti brevettuali. Una **quota di riserva** è prevista in favore delle assunzioni da parte di **imprese** che hanno la sede o unità locali nei territori dei **comuni** delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, **interessati dagli eventi sismici dei giorni 20 e 29 maggio 2012**.

Il credito d'imposta del 35%, con un limite massimo di 200.000 euro annui per impresa, è riservato alle assunzioni relative a:

- 1) dottori di ricerca con titolo conseguito presso una università italiana o estera se riconosciuta equipollente in base alla legislazione vigente in materia;
- 2) personale in possesso di una laurea magistrale in discipline di ambito tecnico o scientifico, impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo.

Possono usufruire dell'agevolazione **tutte le imprese**, indipendentemente dalla forma giuridica, dalle dimensioni aziendali, dal settore economico in cui operano e dal regime contabile adottato.

Per fruire del contributo, le imprese presentano un'**istanza** al Ministero dello sviluppo economico, **secondo le modalità** definite con **decreto del Ministro dello sviluppo economico**, la cui emanazione era prevista entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame. Il credito d'imposta è concesso, da parte del Ministero dello sviluppo economico, nel rispetto dei limiti di risorse previste.

Il **diritto** a fruire del credito d'imposta **decade** al verificarsi delle seguenti condizioni:

a) se il numero complessivo dei dipendenti è inferiore o pari a quello indicato nel bilancio presentato nel periodo di imposta precedente all'applicazione del presente beneficio fiscale; deve, pertanto, trattarsi di **assunzioni aggiuntive**;

b) se i posti di lavoro creati non sono conservati per un **periodo minimo di tre anni**, ovvero di due anni nel caso delle piccole e medie imprese;

c) qualora l'impresa beneficiaria trasferisca, in tutto o in parte, le attività produttive in un Paese non appartenente all'Unione europea, con un effetto di riduzione di quelle ubicate in Italia, nei tre anni successivi al periodo di imposta in cui abbia fruito dell'incentivo. Tale fattispecie è stata inserita nel corso dell'esame parlamentare;

c) nei casi in cui vengano definitivamente accertate **violazioni non formali**, sia alla normativa fiscale che a quella contributiva in materia di lavoro dipendente per le quali sono state irrogate sanzioni di importo non inferiore a euro 5.000, oppure violazioni alla normativa sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori previste dalle vigenti disposizioni, nonché nei casi in cui siano emanati provvedimenti definitivi della magistratura contro il datore di lavoro per condotta antisindacale.

Qualora sia accertata l'**indebita fruizione**, anche parziale, del contributo, il Ministero dello sviluppo economico procede al **recupero del relativo importo, maggiorato di interessi e sanzioni secondo legge**.

Il credito d'imposta deve essere indicato nella relativa **dichiarazione dei redditi** e non concorre alla formazione della base imponibile ai fini delle imposte sul reddito e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Il credito d'imposta non rileva, inoltre, ai fini della determinazione della percentuale di deducibilità degli interessi passivi, di cui all'articolo 61 del TUIR, né rispetto ai criteri di inerenza per la deducibilità delle spese, di cui all'articolo 109, comma 5, del medesimo TUIR.

Il credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente **in compensazione**.

Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca

L'**articolo 30** del medesimo decreto n.83/2012 ha, inoltre, previsto l'**utilizzo** delle risorse del **Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)** per agevolare la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione, per il rafforzamento della struttura produttiva, e, infine, per la promozione della presenza internazionale delle imprese e l'attrazione di investimenti dall'estero (finalità che è chiamato a perseguire il **Fondo per la crescita sostenibile** di cui all'articolo 23).

Interventi di venture capital

L'**articolo 31** destina agli **interventi di venture capital** per le imprese innovative le residue disponibilità del **fondo per l'efficienza energetica**; dispone, inoltre, il trasferimento delle risorse del Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (denominato *Foncooper*), in favore del Fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione; prevede, infine, che le risorse annualmente assegnate al Ministero

dello sviluppo economico, la cui gestione non sia stata assunta dalle Regioni siano utilizzate per finanziare iniziative a favore delle piccole e medie imprese operanti in quei territori.

Contributi per la ricerca scientifica e tecnologica

L'**articolo 60** - da leggere nel combinato disposto con gli articoli 61, 62 e 63 - ridefinisce le tipologie, gli strumenti di intervento nonché i soggetti ammessi ai contributi per la **ricerca scientifica e tecnologica**. L'obiettivo del complesso delle disposizioni è quello di **garantire la competitività della ricerca, per fa fronte alle sfide globali della società**.

Possono accedere agli **interventi**:

- le imprese;
- le università;
- gli enti e gli organismi di ricerca;
- qualsiasi altro organismo giuridico avente i requisiti previsti dai bandi, purché residenti o con stabile organizzazione nel territorio nazionale.

Le **tipologie di intervento** riguardano:

- interventi di ricerca fondamentale per lo sviluppo della conoscenza;
- interventi di ricerca industriale, orientati a favorire la specializzazione del sistema industriale nazionale;
- appalti pre-commerciali di ricerca e sviluppo sperimentale, in risposta ad esigenze di particolare rilevanza sociale;
- azioni di innovazione sociale;
- sviluppo di grandi aggregazioni (cluster) tecnologiche pubblico-private di scala nazionale;
- interventi nazionali di ricerca fondamentale o di ricerca industriale inseriti in accordi e programmi comunitari ed internazionali.

Gli **strumenti a sostegno degli interventi** sono individuati in:

contributi a fondo perduto; credito agevolato;
credito di imposta ai sensi dell'**art. 1 del D.L. 70/2011**;
prestazione di garanzie;
agevolazioni fiscali di cui all'art. 7, commi 1 e 4, del **D.lgs. 123/1998**;
voucher individuali di innovazione (inserito durante l'esame parlamentare).

L'**articolo 61** dispone che le tipologie di interventi di ricerca definite dall'art. 60, comma 4, sono sostenute con le risorse del **Fondo per gli investimenti in ricerca scientifica e tecnologica (FIRST)** e prevede una forma di garanzia delle anticipazioni concesse a favore di progetti di ricerca presentati da soggetti privati.

L'**articolo 62** ridefinisce le procedure e le modalità di valutazione ed erogazione dei finanziamenti per la ricerca. In primo luogo prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sulla base del **Programma nazionale della ricerca (PNR)** adotta, entro il 31 dicembre dell'anno antecedente al triennio (tale termine è stato introdotto nel corso dell'esame parlamentare), per ogni triennio di riferimento del PNR, **indirizzi sugli obiettivi, sulle priorità di intervento e sulle attività di ricerca**.

Con uno o più decreti di natura del medesimo Ministro (per la cui emanazione non è stato indicato un termine) sono definite: le spese ammissibili (comprese, per i progetti svolti nel

quadro di programmi UE o di accordi internazionali, quelle riguardanti la disseminazione dei risultati ottenuti ed il coordinamento del progetto): le caratteristiche specifiche delle attività e degli strumenti; le modalità ed i tempi di attivazione; le misure delle agevolazioni e le modalità della loro concessione ed erogazione; i tempi di definizione delle procedure, prevedendo adempimenti ridotti per attività di non rilevante entità; le modalità di attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 61; le condizioni di accesso, utilizzo e rimborso delle somme accantonate a garanzia delle anticipazioni; l'amministrazione del Fondo; le modalità ed i requisiti di accesso al Fondo.

Per gli interventi di ricerca industriale è richiesto un **parere tecnico-scientifico di esperti** inseriti in un apposito elenco del Ministero e individuati "di volta in volta", dal Comitato nazionale dei garanti della ricerca.

Per gli **interventi di ricerca industriale** orientati a favorire la specializzazione del sistema industriale, lo sviluppo di grandi aggregazioni tecnologiche (cluster) e quelli inseriti in accordi comunitari ed internazionali, il finanziamento è disposto, altresì, previo **parere positivo di esperti tecnici sulla solidità e sulla capacità economico-finanziaria** dei soggetti rispetto all'investimento proposto.

Per i progetti già selezionati nel quadro dei programmi dell'Unione europea o di accordi internazionali non è richiesta la valutazione preventiva degli aspetti tecnico-scientifici.

Il decreto attuativo potrà stabilire i casi in cui il Ministero può ammettere al finanziamento anche i progetti di ricerca industriale per i quali la valutazione ha avuto esito negativo; a tal fine, lo stesso decreto disciplina l'acquisizione di garanzie fideiussorie o assicurative o altre tipologie di garanzia rilasciate da uno dei soggetti proponenti.

Per ciascun progetto i partecipanti individuano il soggetto capofila.

Il Ministero dell'istruzione provvede ad iscrivere i progetti approvati ed i soggetti fruitori nell'**Anagrafe nazionale della ricerca**.

Dossier pubblicati

Le leggi - D.L. 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - Schede di lettura (articoli 23, 24, 30, 31, 61-63)

Approfondimento: Sostegno alle attività produttive

Situazione del sistema industriale e manifatturiero italiano

La X Commissione Attività produttive della Camera ha svolto una indagine conoscitiva *sulla situazione e sulle prospettive del sistema industriale e manifatturiero italiano in relazione alla crisi dell'economia internazionale*, approvandone il **documento conclusivo**, discusso nelle sedute del 18 e 25 maggio 2011.

Individuati i fattori di debolezza del sistema industriale italiano, il documento conclusivo propone un programma nazionale strategico riguardante la politica energetica, la riduzione del carico fiscale e contributivo, il sostegno alla domanda, lo snellimento burocratico, la concorrenza (a partire dal settore bancario), l'utilizzo dei fondi strutturali europei, l'accelerazione dei tempi di pagamento della pubblica amministrazione, la modernizzazione del sistema produttivo. Tra i settori industriali, vengono avanzate proposte di intervento sulla chimica, sul settore delle macchine utensili e sull'industria farmaceutica.

Incentivi per i consumi

Il **decreto-legge 40/2010** ha istituito un **Fondo-incentivi da 300 milioni** di euro - le cui risorse si sono anticipatamente **esaurite** - per l'acquisto di: motocicli, elettrodomestici a basso consumo, cucine componibili complete di elettrodomestici efficienti, immobili ad alta efficienza energetica, rimorchi, gru per l'edilizia, macchine agricole, motori nautici, componenti elettrici ed elettronici per l'efficienza energetica industriale, internet veloce per i giovani.

Si ricorda che il **decreto-legge 5/2009** (A.C. **2187**), aveva previsto, fino al 31 dicembre 2009:

- la concessione di incentivi per la sostituzione di veicoli inquinanti con altri meno inquinanti e l'incremento degli incentivi per l'acquisto di veicoli ecologici e per l'installazione di impianti a GPL e a metano;
- la concessione di una detrazione IRPEF per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici.

Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese

Il **decreto-legge 185/2008** (A.C. **1972**), ha **rifinanziato il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese** (PMI) - costituito per fornire una garanzia ai crediti concessi a tali imprese dalle banche e dagli intermediari finanziari - **per 450 milioni** di euro, in attesa della concreta operatività del Fondo per la finanza d'impresa, istituito dalla legge finanziaria 2007 (**legge 296/2006**).

Il decreto-legge ha disposto inoltre che gli interventi del Fondo di garanzia siano assistiti dalla garanzia dello Stato.

Ulteriori norme riguardanti il Fondo di garanzia per le PMI sono state introdotte dal

Parlamento nel corso dell'esame del citato [decreto-legge 5/2009](#).

E' stato disposto un incremento della dotazione del Fondo di garanzia con corrispondente riduzione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), e si è previsto che la dotazione del Fondo di garanzia possa essere ulteriormente incrementata con l'assegnazione di determinate risorse rientranti nella dotazione del Fondo per la finanza d'impresa.

Il Parlamento ha inoltre previsto la possibilità di estendere gli interventi del Fondo di garanzia alle misure che consentano alle PMI la rinegoziazione dei debiti in essere con il sistema bancario e l'assolvimento degli obblighi tributari e contributivi.

Infine ha destinato, per il 2009, risorse del Fondo di garanzia per le PMI per non meno di 10 milioni di euro a favore delle imprese operanti nei distretti produttivi della concia, del tessile e del calzaturiero in cui siano state realizzate opere di smaltimento o riciclo dei rifiuti o di riciclo e depurazione delle acque ad uso industriale.

La [legge 191/2009](#) (A.C. [2936](#)), legge finanziaria 2010, destina, nell'ambito delle risorse del Fondo di garanzia, una quota di 10 milioni di euro agli interventi in favore dei consorzi dei confidi delle province con il più alto tasso di utilizzazione della cassa integrazione.

Il [decreto-legge 70/2011](#) (Il decreto-legge per il semestre europeo , A.C. [4357](#)) ha modificato, al comma 5 dell'articolo 8, la disciplina del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese al fine di favorirne l'operatività e l'autonomia e ha disposto in merito all'utilizzo parziale di risorse inutilizzate destinate al Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca. In particolare il comma 5 prevede:

- l'eliminazione della disposizione del [comma 847, art. 1, della legge 296/2006](#) che, nel prevedere l'istituzione del Fondo per la finanza d'impresa, stabilisce la soppressione del Fondo di garanzia per le PMI, pur mantenendone l'operatività fino all'emanazione delle norme attuative del citato Fondo per la finanza d'impresa (lett.a).
- la possibilità di procedere ad opportune razionalizzazioni della disciplina regolamentare del Fondo contenuta nel DM 248/1999 e di estendere la garanzia concessa dal Fondo anche ai fondi comuni di investimento mobiliari chiusi (lett.b);
- l'integrazione dell'[art. 1 della legge 311/2004](#) (finanziaria 2005), con l'aggiunta dei nuovi commi 361-bis - 361-quater relativi all'utilizzo parziale di risorse inutilizzate del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca (FRI) (lett. c).

L'[articolo 39 del D.L. 201/2011](#)(cd. Salva Italia) è intervenuto in materia di Fondo di garanzia a favore delle piccole e medie imprese, prevedendo che la garanzia diretta e la controgaranzia possano essere concesse a valere sulle disponibilità del citato Fondo di garanzia fino all'80 per cento dell'ammontare delle operazioni finanziarie a favore di piccole e medie imprese e consorzi ubicati in tutto il territorio nazionale, purché rientranti nei limiti previsti dalla vigente normativa comunitaria.

Altri interventi a favore dell'apparato produttivo

La [legge 99/2009](#) (A.C. [1441-ter](#)) contiene disposizioni volte a promuovere gli **interventi di reindustrializzazione** sulla base di un approccio innovativo e sistematico che ruota attorno all'accordo di programma quale strumento di regolamentazione concordata alla cui definizione partecipano tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti. Le aree e i distretti in crisi in

cui realizzare gli interventi sono individuati con decreto del Ministro per lo sviluppo economico, al quale è affidato il coordinamento dell'accordo di programma, anche avvalendosi, a tal fine, dell'Agenzia per l'attrazione degli investimenti (ex Sviluppo Italia). L'Agenzia, sulla base di direttive emanate dal Ministro, provvede all'attuazione degli interventi agevolativi.

Inoltre, al fine di rilanciare l'intervento dello Stato **a sostegno delle aree o distretti in crisi**, con particolare riferimento a quelli del Mezzogiorno, il Governo veniva delegato ad effettuare il **riordino** della disciplina della **programmazione negoziata** e degli **incentivi per lo sviluppo** del territorio, degli **interventi di reindustrializzazione** di aree di crisi, degli **incentivi per la ricerca**, sviluppo e innovazione. Il termine per l'esercizio della delega, seppur differito dal 15 agosto 2010 al 15 febbraio 2011 dalla **legge 129/2010** (A.C. **3660**), è scaduto senza che il Governo adottasse definitivamente il decreto legislativo (peraltro era stato predisposto lo schema di decreto legislativo n. 330).

Si interviene anche in materia di **progetti di innovazione industriale** (v. **Ricerca e innovazione**).

Il D.M. 24 settembre 2010, in attuazione dell'**art. 43 del decreto-legge 112/2008** (A.C. **1386**), disciplina i criteri e le modalità per la concessione, attraverso la sottoscrizione di **contratti di sviluppo**, di **agevolazioni finanziarie** dirette a favorire la realizzazione di investimenti rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva italiana, con particolare riferimento al Mezzogiorno.

E' divenuto **legge 180/2011** il testo unificato delle proposte di legge A.C. **98** ed abbinate, volto a definire lo statuto giuridico delle imprese prevedendo misure in grado di favorirne l'avvio, lo sviluppo e la competitività, con particolare riferimento alle **micro, piccole e medie imprese**, relativamente alle quali si intendono recepire le indicazioni contenute nello *Small Business Act* dell'Unione europea. In attuazione della delega contenuta nello **Statuto delle imprese** è stato emanato il **decreto legislativo 192/2012** in materia di "Modifiche al **decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231**, per l'integrale recepimento della **direttiva 2011/7/UE** relativa alla **lotta contro i ritardi di pagamento** nelle transazioni commerciali, a norma dell'**articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180**".

Il **decreto-legge 83/2012** ha introdotto incentivi per favorire lo **sviluppo della mobilità** mediante **veicoli a basse emissioni complessive** (articoli da *17-bis* a *17-duodecies*).

Dossier pubblicati

- **Ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali** - A.C. 3970 - Schede di lettura
- **Statuto delle imprese** - A.C. 98-1225-1284-1325-2680-2754-3191-A - Elementi per l'esame in Assemblea
- **Le leggi** - D.L. 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - Schede di lettura

Approfondimento: Statuto delle imprese

La **legge 180/2011** ha definito lo **statuto giuridico** delle **micro, piccole e medie imprese** (nel seguito indicate con l'acronimo **MPMI**), recependo le indicazioni contenute nello **Small Business Act** adottato a livello comunitario e attuato con la direttiva del Presidente del Consiglio del 4 maggio 2010, che individua le proposte di intervento in relazione ai dieci principi informativi del documento.

Tra le **finalità** è previsto: il sostegno per l'avvio di nuove imprese, in particolare da parte dei giovani e delle donne; la valorizzazione del potenziale di crescita, di produttività e di innovazione delle imprese, con particolare riferimento alle MPMI; e, infine, l'adeguamento dell'intervento pubblico alle esigenze delle MPMI.

Tra i **principi** che concorrono a definire lo statuto sono elencati, tra l'altro: la libertà di iniziativa economica e concorrenza; la semplificazione burocratica; la progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese; il diritto delle imprese all'accesso al credito informato, corretto e non vessatorio; e, infine, misure di semplificazione amministrativa. Tali principi sono volti prevalentemente a garantire alle imprese condizioni di equità funzionale, operando interventi di tipo perequativo per le **aree sottoutilizzate**, nel rispetto dei principi fissati dall'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'UE. Si enuncia anche il principio della **libertà di associazione** tra imprese.

Viene attribuita la **legittimazione ad agire** alle associazioni di categoria rappresentate nel sistema delle camere di commercio o nel CNEL, sia a tutela di interessi relativi alla generalità degli appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di interessi omogenei relativi solo ad alcuni appartenenti.

Sono poi disciplinati i **rapporti tra imprese e istituzioni**, in un'ottica di **semplificazione e trasparenza**.

Il Governo è stato delegato ad emanare disposizioni integrative e correttive del **decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231**, nonché norme finalizzate a:

- **eliminare i ritardi di pagamento** nelle transazioni commerciali;
- al **riordino degli incentivi alle imprese**;
- alla loro **internazionalizzazione**.

I **principi** alla base della delega sono i seguenti:

- **contrasto** degli effetti negativi della **posizione dominante** di imprese sui propri fornitori o sulle imprese subcommittenti, in particolare nel caso in cui si tratti di micro, piccole e medie imprese;
- fermo quanto previsto dall'**articolo 12 della legge 10 ottobre 1990, n. 287**, previsione che l'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** possa procedere ad **indagini** e intervenire in prima istanza con diffide e irrogare **sanzioni** relativamente a **comportamenti illeciti** messi in atto da **grandi imprese**.

Si dispone che le **certificazioni** rilasciate alle imprese da enti autorizzati **sostituiscano le verifiche** delle autorità competenti, fatte salve eventuali responsabilità penali, e vengono modificate alcune soglie in materia di contratti pubblici.

Si interviene, quindi a rendere più trasparente l'informazione relativa agli **appalti pubblici** d'importo inferiore alle soglie stabilite dall'Unione europea e ai bandi per l'accesso agli incentivi da parte delle MPMI, nonché a favorire l'accesso delle MPMI agli appalti pubblici.

Viene costituito un **consorzio obbligatorio nel settore dei laterizi** (COSL) per:
ridurre l'impatto ambientale;
valorizzare la qualità e l'innovazione dei prodotti;
incentivare la chiusura delle unità produttive meno efficienti; finanziare le spese annuali di ricerca e sviluppo sostenute dalle imprese del settore.

Il COSL ha personalità giuridica di diritto privato, senza fini di lucro, e il suo statuto è sottoposto all'approvazione del Ministero dello sviluppo economico, che vigila sul consorzio.

Il provvedimento reca varie disposizioni sulle **politiche pubbliche** riguardanti le MPMI. Sono previste diverse misure per favorire la ricerca, l'innovazione, l'internazionalizzazione e la capitalizzazione.

In particolare, il Ministro dello sviluppo economico, sentite le regioni, deve adottare un piano strategico di interventi.

Viene poi istituito il **Garante per le MPMI**, con la finalità, fra l'altro, di monitorare l'impatto dell'attività normativa, anche del Governo e delle regioni, e dei provvedimenti amministrativi sulle MPMI, prevedendo un interscambio tra il Garante e gli enti e le istituzioni interessate, fra cui, principalmente, Parlamento, Governo ed enti territoriali.

Si prevede, quindi, l'emanazione di una "**Legge annuale per le MPMI**", al fine di attuare lo *Small Business Act*.

Il provvedimento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno, è volto a definire gli interventi in materia per l'anno successivo e reca, oltre a una o più deleghe, norme di immediata applicazione per favorire e promuovere le MPMI.

Al disegno di legge dovrà essere allegata, oltre a quelle previste dalle disposizioni vigenti, una relazione sullo: stato di conformità della normativa vigente in materia di imprese rispetto ai principi ed obiettivi dello *Small Business Act*, sull'attuazione degli interventi programmati; sulle ulteriori specifiche misure da adottare per favorire la competitività delle MPMI, al fine di garantire l'equo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

Il provvedimento, infine, stabilisce che le regioni promuovano la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-regioni per il coordinamento delle competenze normative sugli adempimenti amministrativi delle imprese e per conseguire livelli ulteriori di liberalizzazione dell'attività d'impresa.

In attuazione della delega è stato emanato il **decreto legislativo 192/2012** in materia di "Modifiche al **decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231**, per l'integrale recepimento della **direttiva 2011/7/UE** relativa alla **lotta contro i ritardi di pagamento** nelle transazioni commerciali, a norma dell'**articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180**".

Il decreto, in particolare, dispone, per i contratti conclusi a decorrere dal **1° gennaio 2013**:

- che per il pagamenti vige il **termine** ordinario di **trenta giorni**, derogabile nell'ambito delle transazioni tra imprese con propria pattuizione, che, per termini superiori a sessanta giorni, dovrà però essere espressa;
- se il **debitore è una pubblica amministrazione**, il prolungamento del termine di pagamento oltre i trenta giorni deve sempre risultare espressamente ed, in ogni caso, non può superare i sessanta giorni;
- che gli **interessi moratori** sono determinati nella misura di quelli legali di mora, con possibilità, nelle sole transazioni commerciali tra imprese, di concordare tassi di interesse diversi, salvo che gli stessi risultino gravemente iniqui nei confronti del creditore. Sono considerate gravemente inique le clausole che escludono l'applicazione

degli interessi moratori ovvero che escludono il risarcimento dei costi di recupero del credito;

- che gli **interessi legali moratori**, finora stabiliti al 7 per cento in più rispetto al tasso fissato dalla BCE per le operazioni di rifinanziamento, aumentino all'8 per cento.

Si ricorda che in materia di ritardo dei pagamenti tra imprese, la X Commissione della Camera dei deputati ha esaminato la proposta di legge 3970 e abb. "Norme per la riduzione dei termini di pagamento nelle transazioni commerciali e per il recupero dei crediti, nonché istituzione di un fondo rotativo presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la cessione dei crediti delle imprese". L'esame in Commissione è iniziato il 15 febbraio 2011, Durante l'iter è stato proposto un testo unificato. Parte delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame sono state inserite nel **decreto legislativo 192/2012**, prima richiamato.

Sulla G.U. del 4 febbraio 2013 è stato pubblicato il DPCM 252/2012, in attuazione dell'articolo 7, comma 2 dello Statuto delle imprese (Regolamento recante i criteri e le modalità per la pubblicazione degli atti e degli allegati elenchi degli oneri introdotti ed eliminati dallo Statuto delle imprese).

Dossier pubblicati

Statuto delle imprese - A.C. 98-1225-1284-1325-2680-2754-3191-B - Elementi per l'esame in Assemblea

Liberalizzazioni

Nella XVI Legislatura è proseguito il processo di liberalizzazione del mercato, attraverso l'eliminazione di barriere, limiti e restrizioni per l'accesso e l'esercizio di talune attività economiche, non giustificati da ragioni di interesse pubblico superiore.

Le riforme introdotte hanno interessato, in generale, le modalità di esercizio dell'attività d'impresa e servizi, ed in particolare, taluni specifici settori, quali l'energia, le professioni, i trasporti, le assicurazioni ed i servizi bancari.

Con riguardo alla riforme di carattere trasversale, un settore particolarmente rilevante, oggetto di riforma, è stato quello inerente i **servizi**, intesi come qualsiasi attività economica non salariata fornita dietro retribuzione.

Con il **decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59**, come modificato ed integrato dal **Decreto legislativo n. 147/2012**, è stata data nell'ordinamento interno **attuazione alla direttiva 2006/123/CE**, che ha definito un quadro giuridico comune in merito alla fornitura di servizi nel mercato interno.

Tra i settori che rientrano nel campo di applicazione della direttiva sono compresi la distribuzione ed il commercio, i servizi forniti nell'ambito dell'edilizia, dell'artigianato, dell'industria (per es. l'installazione e manutenzione dei macchinari), delle professioni, delle imprese e del turismo.

Nella prima parte del provvedimento attuativo sono contenute disposizioni di carattere generale; nella seconda quelle di tipo settoriale.

Si prevede che l'**accesso ad un'attività di servizi** può essere subordinato al rilascio di un'**autorizzazione** solo quando:

- essa non risulti discriminatoria nei confronti del prestatore;
- sia giustificata da motivi di interesse generale;
- l'obiettivo conseguito non possa essere realizzato attraverso una misura meno restrittiva.

Particolarmente rilevante, anche in relazione al riparto di competenze tra Stato e regioni sancito dall'**articolo 117 della Costituzione**, la disposizione che prevede la **durata illimitata e valida per l'intero territorio nazionale** delle autorizzazioni rilasciate; quando il numero di **autorizzazioni disponibili per una determinata attività risulta limitato**, si richiede che le autorità competenti applichino una procedura di selezione tra i candidati. Restrizioni al numero di aperture sono consentite solo per salvaguardare interessi generali, tra i quali non rientra la salvaguardia di quote di mercato esistenti. Limitazioni possono essere giustificate solo per ragioni di carattere ambientale, di tutela del patrimonio storico, artistico, o di ordine pubblico e di tutela della salute. Nel caso in cui il rilascio dell'autorizzazione dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti previsti dalla legge e non sia previsto alcun limite, l'interessato può presentare una **segnalazione di inizio attività' (SCIA)**; in tal caso potrà iniziare l'attività il giorno stesso della presentazione della domanda; l'amministrazione competente ha sessanta giorni per procedere alle verifiche necessarie.

In ragione del criterio di specialità, la direttiva servizi non si applica nel caso in cui vi siano specifiche disposizioni settoriali. Il riferimento è per esempio alle **professioni regolamentate**, disciplinate dalla **direttiva 2005/36, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali**, che regola, tra l'altro, la libera prestazione di servizi professionali (recepta

nell'ordinamento nazionale con il [decreto legislativo 206/2007](#)).

Sul tema il Legislatore ha delineato un percorso di riforma degli **ordinamenti professionali** ed ha approvato una nuova disciplina delle **professioni non regolamentate**, diffuse in particolare nel settore dei servizi, che non necessitano di alcuna iscrizione ad un ordine o a collegio professionale per poter essere esercitate.

La legge comunitaria 2010 ha poi delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo per la revisione ed il riordino della normativa nazionale in tema di affidamento delle **concessioni di beni demaniali marittimi**.

Diversi interventi legislativi hanno, poi, dettato disposizioni di natura trasversale, relative alle **restrizioni esistenti per l'accesso alle attività economiche**.

In particolare, si è intervenuti ripetutamente per stabilire come principio di carattere generale, al quale deve essere adeguata la normativa nazionale e regionale, secondo il quale **"l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge"**.

Limiti possono essere giustificati solo per vincoli di carattere europeo ed internazionale o per ragioni legate alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, alla salute, all'ambiente e al patrimonio culturale.

Con il [decreto-legge 138 del 2011](#) è stato previsto un meccanismo secondo il quale tutte le norme statali incompatibili con tale principi sarebbero state soppresse automaticamente. La **Corte costituzionale**, con la [sentenza n. 200/2012](#) ha ritenuto tale automatismo invasivo delle competenze legislative regionali, in ragione dell'intreccio tra i diversi livelli di competenza nel settore e delle difficoltà che il legislatore regionale avrebbe incontrato per adeguare la normativa di competenza. Con il [decreto-legge 1/2012](#) si è intervenuti, quindi, nuovamente sulla materia, prevedendo che con regolamenti, da emanarsi entro il 31 dicembre 2012 (per le sole professioni turistiche il termine è stato prorogato al 30 giugno 2013 dalla legge di stabilità per il 2013) sarebbero dovute essere abrogate le norme che prevedono limiti numerici e vincoli non giustificati da un interesse generale, che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e che impongono una pianificazione ed una programmazione territoriale attraverso l'introduzione di limiti non ragionevoli.

E' stato, poi, disposto che ogni disposizione recante divieti e restrizioni deve essere applicata ed interpretata in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle finalità di interesse generale.

Gli enti locali devono adeguarsi a tali principi; l'attività posta in essere a tali fini sarà valutata, a partire dal 2013, come comportamento virtuoso ai fini dell'applicazione del patto di stabilità interno.

Sono esclusi dall'applicazione di tali disposizioni i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea, i servizi finanziari ed i servizi di comunicazione.

E' stato previsto che la **disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento**, fatte salve le esigenze di interesse generale, costituzionalmente rilevanti che possono giustificare l'introduzione di atti preventivi di autorizzazione ([articolo 34 del decreto-legge 201/2011](#)).

E' stata, quindi, disposta l'**abrogazione di tutte le restrizioni** che riguardano:

- il divieto di esercizio di un'attività economica al di fuori di una certa area geografica;
- l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di un'attività economica;
- il divieto di esercizio di un'attività economica in più sedi o aree geografiche;
- la limitazione dell'esercizio di un'attività ad alcune categorie o l'imposizione di un divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti;
- la limitazione dell'esercizio di un'attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta;
- l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi;
- l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta.

I provvedimenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche sono soggetti al **parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**, che si esprime in merito al principio di proporzionalità, entro trenta giorni dalla ricezione del provvedimento.

E' stato, quindi, introdotto come principio generale dell'ordinamento nazionale la **libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali** su tutto il territorio nazionale, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli, esclusi quelli riguardanti la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali.

Con il **decreto-legge 1/2012** è stato, poi, attuato un **ampio intervento di liberalizzazione del mercato** finalizzato allo sviluppo della produttività.

Tra le misure più significative sul versante delle liberalizzazioni, si segnalano:

- l'attribuzione alla Presidenza del Consiglio del compito di raccogliere le **segnalazioni delle autorità indipendenti sulle restrizioni della concorrenza** e sugli impedimenti al corretto funzionamento dei mercati, per le opportune iniziative;
- la previsione della tutela amministrativa contro le **clausole vessatorie**, attribuendone la competenza all'Antitrust, cui viene anche riconosciuta una nuova modalità di finanziamento a carico delle imprese;
- l'**estensione alle microimprese degli strumenti di tutela nei confronti delle** pratiche commerciali ingannevoli e aggressive;
- l'**istituzione del "Tribunale delle imprese"** e l'ampliamento in misura significativa della sfera di competenza delle attuali sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale;
- la riformulazione dell'art. 140-*bis* del Codice del consumo relativo all'**azione di classe a tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti**;
- l'abrogazione del sistema tariffario delle **professioni regolamentate**, con l'introduzione dell'obbligo di rendere noti al cliente: la misura del compenso professionale al momento del conferimento dell'incarico e gli estremi della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività;
- la modifica della **disciplina del tirocinio** per l'accesso alle professioni (escluse quelle sanitarie) prevedendone una durata non superiore a diciotto mesi;
- l'incremento di 500 unità per l'**organico dei notai**, consentendo l'esercizio della professione nell'intero distretto di Corte d'appello nel quale è situata la sede notarile;
- in materia di **energia**:
 1. la riduzione del prezzo del **gas naturale** per i "clienti vulnerabili" (famiglie, strutture sociali ecc) e per le imprese, accrescendo le possibilità di accesso agli stoccaggi e di acquisizione mediante infrastrutture di importazione dall'estero;
 2. la piena terzietà della società SNAM S.p.A. che gestisce i servizi regolati di trasporto,

- di stoccaggio, di rigassificazione, e di distribuzione del gas nei confronti della maggiore impresa di produzione e vendita di gas (ENI);
3. l'attribuzione al Ministro per lo sviluppo economico del compito di definire un atto di indirizzo per una revisione complessiva della disciplina di riferimento per il **mercato elettrico** (v. **Mercati energetici**);
- in tema di **distribuzione dei carburanti**:
 1. lo sviluppo di operatori indipendenti ed impianti multimarca, agendo anche sulla diversificazione delle tipologie contrattuali che legano produttori e distributori di carburanti;
 2. una più generale liberalizzazione delle attività svolte dai gestori di impianti di distribuzione carburanti;
 3. la diffusione degli impianti automatizzati; l
 4. l'uscita dal mercato degli impianti di distribuzione meno efficienti;
 - in materia di **servizi bancari**:
 1. la gratuità delle spese dei conti destinati all'accredito e al prelievo di pensioni ammontanti fino a 1.500 euro mensili;
 2. la nullità delle clausole bancarie che prevedono remunerazioni per le banche a fronte di concessione, messa a disposizione e mantenimento di linee di credito, nonché di loro utilizzo nel caso di sconfinamenti;
 3. la semplificazione delle procedure per estinguere le ipoteche iscritte a garanzia di mutui;
 4. l'attribuzione al cliente della facoltà di scegliere la polizza vita più conveniente, qualora l'erogazione di un mutuo sia condizionata alla stipula di un contratto di assicurazione sulla vita.
 - nel **settore assicurativo**:
 1. la previsione di una restrizione della risarcibilità per le lesioni di lieve entità alla persona;
 2. l'introduzione dell'obbligo per gli intermediari che offrono servizi e prodotti R.C. Auto e natanti di informare il cliente sulla tariffa e sulle altre condizioni contrattuali proposte da almeno tre compagnie assicurative non appartenenti ai medesimi gruppi;
 - nel settore dei **trasporti**, l'istituzione dell'**Autorità di regolazione dei trasporti**, chiamata ad definire gli ambiti del **servizio pubblico ferroviario** e le modalità di finanziamento dello stesso e ad analizzare, entro il 30 giugno 2013, l'efficienza delle diverse modalità di separazione tra infrastruttura e impresa ferroviaria, riferendone al Parlamento;
 - il superamento dell'affidamento diretto a **Poste italiane S.p.A.** della gestione informatizzata di tutti i pagamenti connessi alle pratiche di motorizzazione e l'affidamento del medesimo servizio, allo scadere dell'attuale convenzione, mediante procedura di gara nel rispetto della normativa dell'Unione europea;
 - in materia di **disciplina generale dei servizi pubblici locali**, l'adozione di nuove disposizioni, ulteriormente modificate con il **decreto-legge 83/2012**, in tema di affidamenti, di incompatibilità e di divieti di incarichi nelle società e nelle commissioni di gara, di valutazione della tutela dell'occupazione nell'ambito delle offerte nelle gare, di virtuosità degli enti affidanti, di assoggettamento delle società *in house* al patto di stabilità interno, di acquisto di beni e servizi da parte di soggetti pubblici;
 - la previsione di nuovi criteri per l'apertura e l'assegnazione delle **farmacie** (v. **La**

disciplina della farmacia, aumentandone il numero nonché la disciplina degli **obblighi del medico e del farmacista** nella prescrizione e vendita dei farmaci, estendendo la vendita dei farmaci nelle **parafarmacie**.

Approfondimenti

- L'attuazione della direttiva servizi
- La disciplina europea in materia di qualifiche professionali
- Liberalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti
- Professioni non regolamentate

Approfondimento: L'attuazione della direttiva servizi

La direttiva “servizi” 2006/123/CE è una delle misure più rilevanti per la crescita economica e occupazionale e lo sviluppo della competitività dell’Unione europea; attraverso il superamento degli ostacoli di natura giuridica che si frappongono alla libertà di stabilimento dei prestatori e alla libera circolazione dei servizi negli Stati membri, essa contribuisce al processo di liberalizzazione e semplificazione del mercato dei servizi, in linea con le previsioni della Strategia di Lisbona.

L'attuazione della direttiva è avvenuta in due fasi prima con il **decreto legislativo 59/2010**, sul cui schema (**A.G. n. 171**) le Commissioni giustizia e attività produttive della Camera avevano espresso il parere nella seduta dell’11 marzo 2010, e successivamente con il **decreto legislativo 147/2012**, esaminato (**A.G. n. 468**) dalla Commissione attività produttive della Camera che ha espresso il parere nella seduta del 25 luglio 2012.

Il decreto legislativo 59/2010

Il **D.lgs. n. 59/2010** ha consentito di raggiungere alcuni obiettivi in termini di aumento della concorrenza:

- l'unificazione, su tutto il territorio nazionale, dei requisiti di onorabilità e quelli di professionalità per l'accesso al commercio e all'attività di somministrazione;
- la semplificazione di avvio delle attività commerciali e artigianali (esclusi gli esercizi di dimensioni medie, grandi e centri commerciali e le attività del commercio su area pubblica ed esclusi i casi di apertura in zone sottoposte a particolari tutele);
- infine, l'eliminazione di albi e ruoli.

Nel caso di altre attività (intermediazione commerciale e di affari, di agente e rappresentante di commercio e di mediatore marittimo), il **D.lgs. n. 59/2010** ha eliminato ruoli ed elenchi quale presupposto per il loro avvio regolando, attraverso quattro decreti ministeriali, anche le modalità del passaggio al Registro delle imprese (REA) dei soggetti imprenditoriali e delle persone fisiche già iscritte ai ruoli e all'elenco soppressi.

L'ambito di applicazione

Il provvedimento si applica alle **attività economiche di carattere imprenditoriale o professionale** svolte senza vincolo di subordinazione e dirette allo scambio di beni o fornitura di prestazioni anche di carattere intellettuale. Alcuni servizi sono espressamente esclusi; tra questi, le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri, i servizi di interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva, taluni servizi di natura sociale, i servizi sanitari e farmaceutici forniti a scopo terapeutico e i servizi finanziari.

Per **prestatore del servizio** si intende qualsiasi persona fisica avente la cittadinanza di uno Stato membro o qualsiasi soggetto costituito conformemente al diritto di uno Stato membro o da esso disciplinato, a prescindere dalla sua forma giuridica, stabilito in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio.

L'accesso e l'esercizio delle attività di servizi

Il decreto legislativo detta una disciplina differenziata rispettivamente per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi in regime di stabilimento e per lo svolgimento di prestazioni transfrontaliere occasionali e temporanee. Elemento chiave per l'applicazione dell'uno o dell'altro regime, secondo quanto precisato anche dalla giurisprudenza comunitaria, è lo stabilimento o meno dell'operatore nello Stato membro in cui il servizio è prestato; il carattere temporaneo delle attività è inoltre valutato non solo in funzione della durata della prestazione, ma anche della sua regolarità, periodicità o continuità.

Con riferimento alle **prestazioni in regime di stabilimento**, il provvedimento conferma il principio secondo il quale l'esercizio dell'attività di servizi è espressione della libertà economica del prestatore e non può essere soggetto a limitazioni ingiustificate o discriminatorie.

Sulla base di tale principio, l'esercizio in Italia del servizio può essere subordinato a specifici requisiti o a particolari regimi autorizzatori solo se sussistono motivi di interesse generale e nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità; di norma, l'attività può essere esercitata a seguito di una dichiarazione di inizio attività e già dalla data di presentazione della medesima (cd. D.I.A. ad efficacia immediata).

Per quanto riguarda, invece, le **prestazioni temporanee e occasionali** di servizi, il decreto esonera i relativi prestatori dal possesso dei requisiti previsti dalla legislazione di settore. Deroghe a tale regola generale sono previste (oltre che in specifici settori) solo in presenza di motivi imperativi di interesse generale che riguardino ordine pubblico, sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente.

Il provvedimento reca anche alcune **misure di semplificazione amministrativa**; in particolare consente ai prestatori l'espletamento in via telematica delle procedure necessarie per lo svolgimento delle attività di servizi attraverso lo sportello unico per le attività produttive e prevede che le domande di accesso all'attività di servizi possano essere anche presentate contestualmente alla comunicazione unica attraverso il registro delle imprese (che provvede a trasmetterle immediatamente allo sportello unico).

La tutela dei destinatari e la qualità dei servizi

A tutela dei destinatari del servizio, il decreto legislativo **vieta discriminazioni** fondate sulla nazionalità o residenza dei medesimi.

A tutela della qualità del servizio, prevede, tra l'altro, specifici obblighi informativi in capo al prestatore e conferma la libertà di ricorrere alla **pubblicità** in materia di **professioni regolamentate**, nel rispetto delle regole di deontologia professionale.

Le professioni regolamentate

Il regime delle prestazioni temporanee e occasionali si applica anche alle **professioni regolamentate** (v. anche **La riforma delle professioni**), nel rispetto tuttavia delle disposizioni di attuazione della "direttiva qualifiche" 2005/36/CE; in virtù della **clausola di specialità**, contenuta anche nella direttiva "servizi", infatti, nel caso di contrasto tra le

disposizioni della direttiva "servizi" e le disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici di attività di servizi o professioni specifiche, queste ultime prevalgono sulla direttiva "servizi".

Il decreto legislativo interviene, anche attraverso l'adeguamento dei singoli ordinamenti professionali, sul procedimento e sui requisiti per l'iscrizione in albi, registri o elenchi. In particolare, in attuazione del principio di non discriminazione, i cittadini UE sono equiparati ai cittadini italiani e il domicilio professionale è equiparato alla residenza in Italia; inoltre, nel rispetto della legislazione nazionale, è espressamente consentito l'esercizio in forma associata delle professioni regolamentate in regime di stabilimento.

La semplificazione per l'esercizio di determinate attività

Il provvedimento reca alcune misure di semplificazione per l'esercizio di specifiche attività commerciali (tra le quali, le attività di somministrazione di alimenti e bevande, di vendite per corrispondenza, per televisione e a domicilio, di commercio al dettaglio su aree pubbliche, di agente e rappresentante di commercio). In recepimento di un'osservazione contenuta nel sopra richiamato parere delle Commissioni parlamentari, non è stata riprodotta una disposizione, contenuta nell'originario schema trasmesso alle Camere, che prevedeva la liberalizzazione del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica (attraverso in particolare la sostituzione del regime autorizzatorio per l'apertura di punti vendita con la dichiarazione di inizio di attività presentata agli sportelli unici). Il medesimo parere conteneva anche una condizione, questa non recepita nel decreto legislativo, con la quale si chiedeva che non fosse soppresso il ruolo degli agenti di affari in mediazione, alla luce delle esigenze di tutela dei consumatori e di sicurezza della circolazione dei beni immobili.

Il decreto legislativo 147/2012

A due anni dall'entrata in vigore del decreto 59/2010 di attuazione della Direttiva servizi, è stato adottato il nuovo **decreto legislativo 147/2012** che apporta alcune modifiche ed integrazioni per garantire la puntuale applicazione della direttiva servizi. L'obiettivo prioritario della Direttiva risponde alla necessità di armonizzare i regimi normativi di accesso e di esercizio delle attività e di eliminare gli ostacoli alla prestazione di servizi nel mercato interno, che impediscono ai prestatori di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno il mercato unico, per favorire, in via prioritaria, la crescita economica e lo sviluppo della competitività. Si tratta di misure che danno un'ulteriore spinta alla liberalizzazione e semplificazione per l'esercizio delle attività imprenditoriali, commerciali e artigianali. Tra le novità più rilevanti c'è l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) che sostituisce sia la dichiarazione di inizio attività (DIA), immediata e differita, sia le autorizzazioni di attività non soggette a programmazione, ma solo a verifica dei requisiti. Le attività per cui è sufficiente la SCIA sono le seguenti: somministrazione di alimenti e bevande (l'autorizzazione rimane necessaria solo per le zone in cui l'apertura degli esercizi è oggetto di programmazione); esercizi di vicinato (quelli aventi una superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti) spacci interni; vendita di prodotti al dettaglio per mezzo di apparecchi automatici; vendita per corrispondenza, per mezzo della televisione od altri sistemi di comunicazione; attività di facchinaggio; intermediazione commerciale e di affari; attività di rappresentante di commercio, mediatore marittimo, spedizioniere, acconciatore, estetista, e di tinto lavanderia, ovviando, in tale

ambito, al vuoto legislativo relativo all'esercizio di attività di lavanderia *self-service* (articoli da 1 a 6 e da 10 a 17).

Approfondimento: La disciplina europea in materia di qualifiche professionali

Nell'ambito delle iniziative volte a completare e rafforzare il mercato interno, prospettate dall'Atto per il mercato unico, la Commissione europea ha presentato, il 19 dicembre 2011, una proposta di modifica della [direttiva 2005/36/CE](#) relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali in tutta l'UE.

La revisione del quadro normativo europeo

La predisposizione della proposta discende dalla necessità, emersa da valutazioni sullo stato di attuazione della [direttiva 2005/36/CE](#) effettuate dalla Commissione europea, di rimuovere gli ostacoli ancora esistenti in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali quali la complessità delle prassi e le irregolarità amministrative, i ritardi nelle procedure di riconoscimento e le resistenze corporative a livello nazionale.

In particolare, la proposta mira, a fronte della crescente richiesta di personale altamente qualificato nell'UE, a migliorare la mobilità geografica dei lavoratori nel mercato unico e l'efficienza dei mercati occupazionali mediante:

- l'introduzione di una **tessera professionale europea** per facilitare il riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite nell'UE;
- un **migliore accesso alle informazioni** relative al riconoscimento delle qualifiche professionali mediante il ricorso agli sportelli unici istituiti nel quadro della [direttiva 2006/123/CE](#) sui servizi nel mercato interno;
- un **aggiornamento dei requisiti minimi di formazione** (che risalgono a 20-30 anni fa) per medici, dentisti, farmacisti, infermieri, ostetriche, veterinari ed architetti;
- l'introduzione di un **sistema di allerta** in base al quale le autorità competenti dei singoli Stati membri saranno tenute a segnalare alle proprie omologhe degli altri Stati membri i **nominativi dei professionisti che lavorano in ambito sanitario cui è stato proibito di esercitare la professione** da un'autorità pubblica o un tribunale;
- la creazione di un quadro di formazione comune e di verifiche professionali comuni allo scopo di **estendere il riconoscimento automatico a nuove professioni**.

La direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali

La [direttiva 2005/36/CE](#), recepita nel nostro ordinamento con il [decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206](#), si applica ai cittadini UE che intendono **esercitare una professione regolamentata** – vale a dire una professione il cui accesso ed esercizio sono subordinati al possesso di specifiche qualifiche professionali previste dal diritto nazionale - in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata conseguita la qualifica. Allo stato attuale a livello UE sono **regolamentate più di 800 professioni, mentre le professioni regolamentate a livello nazionale sono più di 4 mila.**

Ai fini dell'esercizio di una professione la direttiva prevede:

- un **regime di riconoscimento automatico dei titoli di formazione solo per 7 professioni** (medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto), sulla base dell'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione;
- un regime di **riconoscimento automatico** delle qualifiche comprovate dall'esperienza professionale già acquisita nello Stato di origine **per alcune attività industriali,**

commerciali e artigianali. Ai fini del riconoscimento si prendono in considerazione elementi quali la durata, il tipo di esperienza professionale (come lavoratore autonomo o dipendente) o la formazione pregressa;

- un **regime generale di riconoscimento delle qualifiche** applicabile alle professioni che non sono oggetto di norme di riconoscimento specifiche, basato sul principio del riconoscimento reciproco e su una valutazione caso per caso da parte degli Stati membri. E' prevista la possibilità di applicare **misure di compensazione** (tirocinio di adattamento o prova attitudinale a scelta del richiedente) in caso di differenze sostanziali tra la formazione acquisita dal lavoratore e quella richiesta nello Stato membro ospitante. Tali misure possono essere sostituite da **piattaforme comuni** (vale a dire l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione) proposte da associazioni professionali rappresentative a livello nazionale ed europeo.

Al fine di favorire l'applicazione della direttiva, si prevede una **stretta collaborazione tra le autorità competenti** dello Stato membro ospitante e di quello d'origine, anche attraverso:

- la designazione in ogni Stato membro di un **coordinatore** che dovrà promuovere l'applicazione uniforme della direttiva da parte delle autorità competenti, e la creazione di **punti di contatto** incaricati di fornire ai cittadini qualsiasi informazione utile al riconoscimento delle qualifiche. L'[articolo 6, comma 1, del citato decreto legislativo n. 206/2007](#) attribuisce al **Dipartimento Politiche dell'Unione europea**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i compiti di Coordinatore nazionale e di Punto nazionale di contatto per le informazioni e l'assistenza in materia di riconoscimento;
- la **partecipazione dei rappresentanti degli Stati membri nel comitato per il riconoscimento delle qualifiche professionali**;
- la **consultazione** da parte della Commissione **di esperti** dei vari gruppi professionali.

Le iniziative dell'UE in materia di qualifiche professionali

Per agevolare il riconoscimento delle qualifiche professionali nell'UE la Commissione europea ha proceduto alla creazione di:

- una **banca dati delle professioni regolamentate** coperte dalla [direttiva 2005/36/CE](#);
- uno **strumento elettronico multilingueIMI** (*Internal Market Information*) utilizzato per lo scambio di informazioni tra i 27 Stati membri dell'UE;
- un **gruppo dei coordinatori nazionali**, al quale partecipa anche un rappresentante della Commissione europea, al fine di favorire la cooperazione fra quest'ultima e le autorità nazionali sulle questioni relative al riconoscimento delle qualifiche professionali, facilitare l'attuazione della [direttiva 2005/36/CE](#) anche tramite l'elaborazione di orientamenti interpretativi, realizzare scambi di esperienze e buone pratiche.

Approfondimento: Liberalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti

Durante la manovra estiva del 2011, l'[articolo 28 del D.L. 98/2011](#), convertito in [legge 111/2011](#), aveva integrato la disciplina in materia di razionalizzazione della rete distributiva dei carburanti dettata dal [D.Lgs. 11 febbraio 1998, n. 32](#) al fine di stimolare il processo di chiusura di impianti di distribuzione marginali e, con i commi 12-14, porre le premesse per un **nuovo e più articolato regime dei rapporti tra titolari e gestori degli impianti di distribuzione carburanti**.

Si ricorda che la gestione degli impianti di distribuzione di carburanti può essere effettuata sia direttamente dal proprietario dell'impianto e titolare della licenza (per lo più una Compagnia petrolifera, in altri e minori casi i cosiddetti distributori "indipendenti"), sia da soggetti diversi denominati "gestori".

Successivamente, gli articoli 17-20 del [D.L. 1/2012 \(decreto "liberalizzazioni"\)](#), convertito in [legge 27/2012](#), sono intervenuti in materia di distribuzione di carburanti, con norme che puntano a promuovere lo sviluppo di operatori indipendenti ed impianti multimarca, agendo anche sulla diversificazione delle tipologie contrattuali che legano produttori e distributori di carburanti.

In particolare, l'articolo 17 recepisce, fra l'altro, una richiesta di liberalizzazione contenuta nella [segnalazione 5 gennaio 2012](#) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Per la citata segnalazione dell'Autorità garante, un elemento del sistema della distribuzione carburanti in Italia che appare meritevole di immediate modifiche proconcorrenziali è "quello relativo ai rapporti tra soggetti a diversi livelli della filiera, da un lato i proprietari degli impianti (assai spesso anche fornitori e raffinatori) e dall'altro i gestori. Tali rapporti risultano allo stato eccessivamente vincolati da quella che a lungo è stata l'unica forma contrattuale ammessa dalla legge ([D.Lgs. n. 32/98](#)), vale a dire la cessione dell'impianto dal proprietario al gestore in comodato gratuito e il corrispondente contratto di fornitura in esclusiva del prodotto. Ciò ha comportato, da una parte, che i gestori possono approvvigionarsi solo dalla società petrolifera che ha la proprietà dell'impianto, o che abbia concluso con il proprietario dello stesso un contratto di convenzionamento, e dall'altra, che ciascuna società petrolifera rifornisce di carburanti solo i punti vendita che espongono i suoi marchi e colori. Gli aspetti economici di tali rapporti sono inoltre fissati da accordi aziendali stipulati tra le società petrolifere e le associazioni di categoria dei gestori ([art. 1, comma 6, D.Lgs. n. 32/1998](#) e [art. 19, comma 3, L. n. 57/2001](#)). Su questo specifico tema l'AEEG ha sottolineato che le due citate tipologie contrattuali, comodato gratuito e fornitura in esclusiva, appaiono intimamente connesse e che al mutare dell'una dovrebbe necessariamente mutare anche l'altra. L'[art. 28 del D.L. n. 98/2011](#) ha previsto che in alternativa al contratto di fornitura si possano utilizzare anche altre tipologie contrattuali per l'approvvigionamento degli impianti, purché tali tipologie di contratti siano state precedentemente tipizzate attraverso la stipula di accordi aziendali tra le società petrolifere e le associazioni di categoria dei gestori. L'Autorità ritiene che tale normativa vada modificata nel senso di estendere la liberalizzazione delle forme contrattuali a tutte le relazioni tra proprietari e gestori e dunque anche a quelle relative all'utilizzo delle infrastrutture (per cui è attualmente previsto solo il comodato gratuito), consentendo l'utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall'ordinamento (ad esempio: l'affitto dell'impianto di distribuzione) e, soprattutto, eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi aziendali, che, oltre a rallentare il processo di apertura alle nuove forme contrattuali, non consente di superare elementi di natura collusiva nel processo di fissazione dei modelli di contratto. Questa piena liberalizzazione delle forme contrattuali consentirebbe, da un lato, di aumentare l'autonomia del gestore rispetto al soggetto proprietario dell'impianto incentivando, ad esempio, forme di aggregazione di piccoli operatori nell'attività di approvvigionamento, dall'altro, potrebbe consentire alle società petrolifere di rifornire anche punti vendita non appartenenti alla propria rete rendendo possibile la nascita di impianti nella sostanza multimarca. L'accrescimento dell'autonomia degli attori del mercato ed in particolare dei gestori consentirebbe a questi ultimi di caratterizzarsi come veri e propri

soggetti imprenditoriali, in grado di utilizzare tutti gli strumenti commerciali per ricavarsi i propri spazi sul mercato, rispondendo alla pressione concorrenziale degli altri soggetti non verticalmente integrati e contribuendo essi stessi ad una maggiore concorrenzialità del mercato della distribuzione di carburante".

Più nel dettaglio, l'articolo 17 sancisce innanzi tutto il principio per cui i gestori di impianti di distribuzione carburanti che siano anche titolari della relativa autorizzazione petrolifera possono liberamente rifornirsi da qualsiasi produttore o rivenditore. Nei casi poi in cui siano attualmente in vigore, tra tali gestori-titolari e un produttore-rivenditore, clausole di esclusiva, la norma prevede un regime transitorio. In base ad esso, a decorrere dal 30 giugno 2012 i contratti di esclusiva perdono efficacia per la parte eccedente il 50 per cento della fornitura pattuita e comunque per la parte eccedente il 50 per cento di quanto erogato nel precedente anno dal singolo punto vendita. In conseguenza, le stesse parti possono rinegoziare le condizioni economiche e l'uso del marchio.

Inoltre, – attraverso la riformulazione dei commi 12, 13 e 14 dell'**art. 28 del D.L. 98/2011** – mira a promuovere concretamente e ulteriormente la **diversificazione delle forme contrattuali tra proprietari degli impianti e gestori** ulteriori e diverse rispetto a quelle, attualmente previste, del comodato, fornitura e somministrazione.

Pertanto si prevede che - fermo restando quanto disposto con il **decreto legislativo 32/1998**, e successive modificazioni - possono essere adottate, alla scadenza dei contratti esistenti (o anche nel loro corso, se vi è assenso tra le parti) differenti tipologie contrattuali per l'affidamento e l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione carburanti. Tali nuove tipologie contrattuali dovranno essere definite, nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie, mediante **accordi sottoscritti tra organizzazioni di rappresentanza dei titolari di autorizzazione o concessione e dei gestori** maggiormente rappresentative, depositati presso il Ministero dello sviluppo economico. Si prevede, inoltre, la possibilità in ogni momento di stipula di accordi tra titolari degli impianti e gestori per l'effettuazione del riscatto degli impianti da parte del gestore, previo indennizzo secondo criteri definiti con decreto del MiSE.

Per garantire l'effettiva introduzione di tali nuove tipologie contrattuali, il deposito degli accordi concernenti le nuove tipologie contrattuali dovrà avvenire entro il 31 agosto 2012, e in difetto provvederà in via sostitutiva, su richiesta di ciascuna delle parti, il Ministero medesimo.

Sono sanzionati come abuso di dipendenza economica i comportamenti dei titolari degli impianti o dei fornitori finalizzati ad ostacolare, impedire o limitare le facoltà attribuite al gestore dalla nuova disciplina.

L'indagine conoscitiva dell'AGCM

L'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha svolto un'**indagine conoscitiva** sull'attività di distribuzione di carburanti per autotrazione in Italia con riferimento all'assetto generale del sistema di distribuzione, allo sviluppo ed al ruolo degli impianti indipendenti e all'utilizzo della quotazione *Platt's* come riferimento per la formazione dei prezzi.

I DATI STATISTICI

L'indagine, avviata a marzo 2011, dà un quadro numerico, inedito, del settore: i punti vendita legati alle compagnie petrolifere continuano a fare la parte del leone: sono **22 mila** contro gli

oltre **2.000** degli operatori indipendenti e gli **82** della Grande Distribuzione Organizzata (Gdo). La classifica si capovolge se si guarda l'erogato medio per impianto: 7,2 milioni di litri per la Gdo, 1,6 per le pompe bianche, 1,4 per gli impianti 'colorati' (quelli delle compagnie petrolifere).

In particolare, con riferimento al dato relativo alla stima sulla consistenza numerica degli impianti indipendenti senza marchio (pompe bianche), presenti sul territorio nazionale, è stato stimato un numero totale complessivo di pompe bianche (non GDO) esistenti in Italia al 31 dicembre 2010 tra 2.356 a 2.065 unità.

Dall'analisi dei prezzi praticati alla pompa, lungo un periodo di circa due anni tra il 2010 ed il 2011, emerge che gli impianti della GDO praticano prezzi più bassi rispetto agli operatori indipendenti (pompe bianche), oltre che ovviamente rispetto agli impianti colorati delle società petrolifere. A livello assoluto la GDO praticava prezzi da 9 a 13 centesimi di euro più bassi degli impianti colorati e da 1,5 a 5 centesimi di euro più bassi degli impianti "bianchi".

Le nuove spinte concorrenziali non hanno tuttavia lo stesso effetto sui prezzi a livello territoriale: analizzando per macrozona (Nord est, Nord ovest, Centro, Sud), a prescindere dalla tipologia di operatore, il Sud ha sempre prezzi più elevati, il Nord Est ed il Nord Ovest hanno i prezzi più bassi, il Centro ha una posizione intermedia.

In particolare sia per gli impianti della GDO che per gli impianti no logo gestiti dagli indipendenti, i prezzi più bassi sono stati quelli praticati nel Nord-Est. Al Sud, invece, gli impianti no logo non praticano prezzi particolarmente diversi da quelli delle società petrolifere colorate e sono gli impianti della GDO, ancorché in numero molto esiguo, a supplire allo scarso grado di concorrenzialità delle pompe bianche gestite dagli indipendenti. Al Centro e al Nord-Ovest, invece, si riscontra un maggiore allineamento della GDO alle politiche di prezzo degli indipendenti. L'impatto differenziato a livello territoriale sui prezzi praticati dai nuovi entranti (pompe bianche e GDO) è legato a differenze strutturali.

LE POMPE BIANCHE

AL SUD, in termini assoluti, si concentra oltre il 40% del totale delle pompe bianche italiane ma i proprietari di tali impianti sono mediamente operatori di grande dimensione, che dispongono spesso sia di impianti convenzionati con le principali società petrolifere sia di impianti "bianchi" (c.d. operatori "misti"), e che in molti casi hanno anche impianti in "co-branding" con le compagnie petrolifere (benzina e gasolio venduto a marchio e GPL venduto "bianco"). Si tratta di impianti poco efficienti dove il *self service* e i servizi *non oil* sono poco diffusi e l'erogato medio è molto basso. Queste caratteristiche spiegano in parte i prezzi praticati dalla pompe bianche al Sud, che non risultano molto diversi da quelli praticati dalle reti colorate.

AL NORD-EST gli operatori sono di medie dimensioni (non più di venti impianti) con punti vendita evoluti, in cui il *self-service* e i servizi *non-oil* sono diffusi più ampiamente che nel resto d'Italia. Riescono così a sfruttare appieno tutte le leve concorrenziali, con un erogato medio elevato -di gran lunga superiore a quello dei punti vendita colorati che si accompagna a politiche di prezzo particolarmente aggressive.

AL NORD-OVEST la rete degli operatori indipendenti è comparabile a quella presente al Nord-Est, in termini di sviluppo sia del *self-service* che dei servizi *non-oil*, nonché delle politiche di prezzo praticate ma la loro penetrazione territoriale è contenuta e il grado di efficienza degli impianti non è superiore a quella che caratterizza la rete delle compagnie petrolifere.

AL CENTRO ITALIA le pompe bianche presentano un livello di sviluppo e di efficienza medio (diffusione del self-service ed erogato) più simile alle pompe bianche del Nord-Est, a fronte però di una pressione competitiva decisamente inferiore e più vicina a quella esercitata dagli impianti no-logo al Sud.

IL RUOLO DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA

La GDO a inizio 2011 risulta presente con 82 impianti; gli operatori con almeno 10 punti vendita sono attivi in tutte e quattro le macroregioni. Le reti dei due operatori più grandi sono tuttavia concentrate nel Nord-Ovest, dove sono localizzati circa il 45% degli impianti di Auchan e quasi tre quarti dei punti vendita di Carrefour. Il 40% della rete di Conad è invece concentrata al Sud. Una percentuale alta di impianti espone però, insieme al marchio dell'azienda GDO, anche il marchio delle compagnie petrolifere verticalmente integrate.

I prezzi degli impianti della GDO sono risultati più aggressivi (e difficili da replicare) quando i punti vendita espongono soltanto il marchio dell'operatore della grande distribuzione. I prezzi praticati dagli impianti della GDO in *co-branding*, invece, tendono ad essere meno aggressivi e per questo, nei contesti di mercato locali, i concorrenti verticalmente integrati riescono a reagire alle politiche di questa tipologia di impianti della GDO allineandosi ai loro prezzi (il differenziale medio è pari a -0,16 centesimi), mentre le pompe bianche sono in grado di praticare prezzi inferiori alla GDO, in media, di 2 centesimi di euro al litro. In generale, dunque il *co-branding* si associa a politiche di prezzo meno aggressive, il che consente ai concorrenti, anche colorati, di allinearsi alle politiche commerciali degli operatori della GDO nei bacini locali dove questi ultimi risultano attivi.

LE COMPAGNIE PETROLIFERE VERTICALMENTE INTEGRATE

Dall'indagine emerge che le compagnie 'tradizionali', verticalmente integrate (dalla raffinazione alla distribuzione), mostrano una forte similitudine di comportamento delle società nella definizione dei prezzi per il canale rete (il *range* di variazione dei prezzi medi mensili delle diverse società non supera il 2%). Al contrario i prezzi relativi alle vendite di carburanti per autotrazione attraverso altri canali diversi dalla rete (esportazione, extra-rete, supply ad altre petrolifere) hanno mostrato andamenti meno convergenti. Ciò a fronte di una dotazione di infrastrutture logistiche e di raffinazione molto eterogenea (e che vede alcune imprese petrolifere non più presenti nella fase della raffinazione). Inoltre dall'indagine è emerso un forte ruolo delle vendite tra società petrolifere per il rifornimento delle rispettive reti (cd canali *supply* o *stock transfer*), con alcune imprese che fungono da venditrici nette rispetto al sistema ed altre che assumono il ruolo di acquirenti nette.

Ne emerge dunque, ancora ad inizio 2011, un panorama di interazione oligopolistica tra gli operatori integrati nel quale i *players* più efficienti (Eni ed Esso su tutti) non spingevano la competizione fino a livelli che li avrebbero differenziati davvero dai concorrenti e avrebbero minacciato di far uscire questi ultimi dal mercato.

Le sette società petrolifere attive a livello nazionale nella distribuzione di carburanti in rete sembravano ancora nel 2011 presentarsi sul mercato come soggetti nella sostanza allineati su comportamenti non troppo differenziati: uno scenario dalla chiara connotazione collusiva, che potrebbe teoricamente costituire l'esito di un coordinamento tra gli operatori verticalmente integrati. Di tale eventuale coordinamento, tuttavia, nel corso dell'indagine non sono state acquisite evidenze.

IL RUOLO DELL'INDICE PLATTS

L'indagine si è soffermata sull'utilizzo dell'indicatore delle quotazioni dei prodotti finiti *Platts*

quale riferimento per la determinazione dei prezzi finali dei carburanti. È emerso che non si tratta di una peculiarità del nostro paese. Una richiesta di informazioni inviate alle principali Autorità di Concorrenza nazionali degli Stati Membri UE, infatti, ha indicato che nella maggioranza dei paesi europei tale quotazione internazionale rappresenta il prezzo di riferimento, a partire dal quale si articolano tutti i prezzi praticati nei mercati all'ingrosso ed al dettaglio.

Dall'indagine è inoltre emerso che non esistono elementi sufficienti per ritenere che *Platts* svolga un ruolo attivo quale veicolo di una concertazione tra operatori nazionali integrati verticalmente; le quotazioni *Platts* tra l'altro non sembrano discostarsi in maniera significativa dai valori di mercato forniti da altri *competitors* attivi nella fornitura di informazioni sulle quotazioni dei prodotti petroliferi finiti (*Argus*). Ciò non toglie tuttavia che si ponga un problema più generale, legato alla possibilità che le quotazioni fornite non solo da *Platts*, ma anche da altre agenzie giornalistiche, possano essere esposte ad un rischio di manipolazione nella misura in cui non risultino pienamente affidabili i prezzi comunicati dagli operatori di mercato sulla base dei quali le agenzie elaborano tali quotazioni. Su questo punto, tuttavia, si osserva come l'IOSCO, l'Organizzazione internazionale delle Autorità di vigilanza sulle Borse, ad esito di un'indagine sul settore, abbia indicato delle linee guida per gli operatori nell'ottica di migliorare il grado di affidabilità delle quotazioni fornite al mercato.

LA DISCONTINUITA' DELLE LIBERALIZZAZIONI

L'indagine dà atto al processo di liberalizzazione (in particolare l'eliminazione di ogni tipo di barriera all'ingresso), avviato negli anni passati e ripreso a partire dal 2012, di avere introdotto una discontinuità che incrementando il numero di nuovi soggetti non integrati presenti sul mercato ne ha incrinato l'assetto oligopolistico. La stessa istruttoria, conclusa nel 2007 dall'Antitrust, con l'assunzione di impegni da parte delle compagnie che, tra l'altro, prevedevano:

- i) l'avvio di politiche di riduzione dei prezzi nella modalità di rifornimento self service;
- ii) iniziative finalizzate all'ingresso delle GDO,

ha avuto un ruolo positivo nella stessa direzione. Anche la politica di forte scontistica, avviata durante l'estate 2012 dall'operatore leader di mercato (ENI), ha innescato una serie di reazioni di prezzo da parte degli attori del mercato che sembrano denotare un cambiamento in senso maggiormente concorrenziale dell'interazione di settore.

Se iniziative di questo genere dovessero riproporsi (ovviamente nel rispetto della normativa antitrust) i probabili vincitori saranno, secondo l'Antitrust, i grandi raffinatori effettivamente integrati a valle nella distribuzione (Eni ed Esso), gli operatori bianchi più dinamici e gli impianti della GDO con marchio proprio. A perdere quote di mercato potrebbero essere invece quegli operatori che detengono le rimanenti cinque reti di distribuzione a dimensione nazionale ma hanno una presenza insufficiente o addirittura assente nella raffinazione/logistica.

QUEL CHE RESTA DA FARE

Nel breve periodo si potrebbe dunque assistere a un profondo riassetto del settore intero, con operatori che perdono terreno (o addirittura escono dal mercato) ed altri che si rafforzano. Per sostenere la dinamica concorrenziale e giungere ad un equilibrio caratterizzato da numerosi operatori che esercitano la distribuzione di carburanti in un contesto di effettiva concorrenza e non più di mera interazione oligopolistica occorre proseguire nel processo riformatore. In particolare occorre:

- sviluppare il maggior numero di operatori indipendenti efficienti, esportando il c.d. “modello Nord- Est” anche in quelle aree del Paese (tra tutte il Sud) dove attualmente gli indipendenti non rappresentano un effettivo stimolo concorrenziale;
- privilegiare lo sviluppo di impianti della GDO (ancora in numero troppo esiguo e praticamente assenti in alcuni contesti geografici), preferendo la modalità di vendita con il marchio proprio rispetto al modello del c.d. *co-branding*;
- incentivare una evoluzione in senso più efficiente di quelle reti colorate che non dispongono di infrastrutture logistiche e di raffinazione coerenti con una presenza uniforme sul territorio, ad esempio attraverso processi di *regionalizzazione*, svincolandole il più possibile dal ricorso alle vendite incrociate tra concorrenti (il c.d. canale *supply*);
- istituire una banca dati istituzionale che raccolga e renda pubblici i prezzi praticati, a livello di singoli impianti, su tutto il territorio nazionale, per accrescere, tra i consumatori, la percezione dell’esistenza di prezzi diversificati all’interno dei propri mercati locali di riferimento
- sfruttare il futuro avvio di un mercato della logistica petrolifera e di un mercato all’ingrosso dei prodotti petroliferi liquidi per autotrazione per dare maggiore spazio allo sviluppo di pompe bianche “pure”, migliorare le condizioni di approvvigionamento degli operatori indipendenti, facilitare lo sviluppo di forti operatori attivi su base regionale o pluriregionale. L’accesso a tali mercati organizzati della logistica e del prodotto potrebbe essere certamente favorito dalla costituzione di gruppi di acquisto, tra operatori di piccole dimensioni: tali operatori potrebbero aggregarsi per accrescere la loro capacità di acquisto all’ingrosso di carburanti e di servizi di stoccaggio e trasporto degli stessi.
- introdurre misure per favorire l’ingresso di operatori indipendenti nella logistica per migliorare non solo le condizioni economiche per l’accesso ai servizi di stoccaggio, ma anche mantenere un adeguato grado di liquidità del mercato all’ingrosso dei prodotti petroliferi che si intende costituire. L’indagine conoscitiva ha infatti messo in evidenza come una adeguata disponibilità di infrastrutture logistiche e/o la presenza di operatori indipendenti in questa fase della filiera siano in grado di influenzare in maniera decisiva il grado di concorrenzialità dei mercati a valle della distribuzione di carburanti. Nell’ottica di sviluppare il maggior numero di operatori indipendenti sul “modello Nord- Est” anche al Sud, dove attualmente tali operatori non rappresentano un effettivo vincolo concorrenziale, appare dunque necessario individuare delle misure che vadano nella direzione di “esportare” le condizioni logistiche presenti nel Nord-Est anche in altre zone del paese al Sud. Ciò implica l’adozione di nuove misure volte a favorire l’ingresso di operatori indipendenti nella logistica, fase della filiera che al Sud è pressoché controllata in via esclusiva da società petrolifere verticalmente integrate. In questo quadro, si potrebbe ad esempio ipotizzare la cessione da parte di tali operatori verticalmente integrati di un sottoinsieme di depositi di stoccaggio a società che non operano a valle nella distribuzione in rete di carburanti. Nello specifico, la cessione potrebbe riguardare quelle infrastrutture di raffinazione investite da processi di ristrutturazione – largamente annunciati in questi mesi – di cui è prevista la riconversione in depositi per lo stoccaggio. La trasformazione di alcune raffinerie di proprietà di società verticalmente integrate in depositi primari potrebbe dunque costituire l’occasione per ampliare la disponibilità di tali infrastrutture nella titolarità di operatori indipendenti proprio nelle aree del Paese in cui allo stato sono assenti o esigue.

Attività parlamentare

La Commissione X della Camera dei Deputati in data 15 febbraio 2012 ha iniziato l'esame di alcune proposte di legge (A.C. **4200** e abb.) contenenti disposizioni per la riorganizzazione e l'efficienza del mercato dei prodotti petroliferi e per il contenimento dei prezzi dei carburanti per uso di autotrazione. L'esame è stato poi sospeso in ragione del fatto che presso la Commissione Industria del Senato era già iniziato l'iter di alcuni progetti (A.S. 2636, A.S. 2641, A.S. 2283 e A.S. 2768) aventi contenuto analogo. Nell'ottobre 2012 la Commissione ne ha ripreso l'esame, arrivando alla composizione di un comitato ristretto.

Sempre presso la Commissione X della Camera ha avuto luogo un'**indagine conoscitiva sul settore della raffinazione**.

Approfondimento: Professioni non regolamentate

E' stata pubblicata sulla G.U. del 26 gennaio 2013 la [legge 4/2013](#) che reca la disciplina le professioni non regolamentate. Il provvedimento è stato approvato in via definitiva dalla Commissione Attività Produttive della Camera in sede legislativa, nella seduta del 19 dicembre 2012.

Accanto alle professioni “ordinistiche” (o “protette”) si sono sviluppate, anche nel nostro Paese e con intensità crescente nel corso degli ultimi anni, numerose professioni che non hanno ottenuto il riconoscimento legislativo e che nella quasi totalità dei casi hanno dato vita ad autonome associazioni professionali rappresentative di tipo privatistico. Si tratta delle cosiddette professioni non regolamentate o “non protette”, diffuse in particolare nel settore dei servizi, che non necessitano di alcuna iscrizione ad un ordine o ad collegio professionale per poter essere esercitate.

Numerose tipologie di professioni non regolamentate si ritrovano in settori come le arti, le scienze, i servizi alle imprese e la cura alla persona: gli amministratori di condomini, gli animatori, i fisioterapisti, i musicoterapeuti, i bibliotecari, gli statistici, gli esperti in medicine integrate, i pubblicitari, i consulenti fiscali, ecc.

Ad inizio legislatura la **Camera ha avviato l'esame di una serie di proposte di legge**, tutte d'iniziativa parlamentare (A.C. **3** e abb.), volte ad una complessiva riforma dell'ordinamento sia delle “professioni regolamentate” sia delle “professioni non regolamentate”.

In una prima fase dell'*iter*, i due aspetti sono stati trattati congiuntamente; successivamente, le Commissioni competenti (giustizia e attività produttive) hanno deciso di separare i procedimenti legislativi relativi alla riforma delle professioni regolamentate (cfr. **Professioni regolamentate**) e di quelle non regolamentate (**seduta del 23 giugno 2010**).

La Commissione X della Camera dei Deputati ha elaborato, sulla base delle proposte di legge A.C.**1934** e abb., un testo unificato recante una disciplina delle professioni non organizzate in ordini o collegi. Tale testo, uscito dalla Camera dei Deputati, è stato poi **modificato dal Senato** della Repubblica (che ha **escluso** dall'ambito di applicazione **le professioni sanitarie**), e poi definitivamente approvato dalla X Commissione della Camera in sede legislativa nella **seduta del 19 dicembre 2012**.

La scelta della forma societaria in cui esercitare la propria professione è lasciata al professionista, riconoscendo l'esercizio di questa sia in forma individuale, che associata o societaria o nella forma di lavoro dipendente.

I professionisti possono costituire **associazioni professionali**, con il fine di valorizzare le competenze degli associati, garantire il rispetto di regole deontologiche, favorendo la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza. Tali associazioni hanno natura privatistica, sono fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva. Esse promuovono la formazione permanente dei propri iscritti, adottano un codice di condotta, vigilano sulla condotta professionale degli associati, definiscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice e promuovono forme di garanzia a tutela dell'utente, tra cui l'attivazione di uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore.

Le associazioni possono costituire **forme aggregative**, che rappresentano le associazioni aderenti e agiscono in piena indipendenza ed imparzialità. Le forme aggregative hanno

funzioni di promozione e qualificazione delle attività professionali che rappresentano, nonché di divulgazione delle informazioni e delle conoscenze ad esse connesse e di rappresentanza delle istanze comuni nelle sedi politiche e istituzionali. Su mandato delle singole associazioni, esse possono controllare l'operato delle medesime associazioni, ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli standard professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici di condotta definiti dalle stesse associazioni.

Le associazioni professionali possono rilasciare ai propri iscritti delle **attestazioni** su molteplici aspetti (regolare iscrizione del professionista, requisiti e standard qualitativi, possesso della polizza assicurativa, ...) previa le necessarie verifiche, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, al fine di tutelare i consumatori e di garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali. Tali attestazioni non rappresentano tuttavia requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale. Per i settori di competenza, le medesime associazioni possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità a norme tecniche UNI, accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento (ACCREDIA), che possono rilasciare, su richiesta del singolo professionista anche non iscritto ad alcuna associazione, il certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione.

Il provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Dossier pubblicati

- [Professioni non regolamentate - A.A.C. 1934, 2077, 3131, 3488, 3917-A - Elementi per l'esame in Assemblea](#)
- [Disposizioni in materia di professioni non organizzate - AA.CC. 1934-2077-3131-3488-3917-B - Elementi per l'istruttoria legislativa](#)

Semplificazioni per le imprese

Il tema della semplificazione dei rapporti tra l'attività d'impresa e l'amministrazione è stato oggetto di numerosi interventi nel corso della XVI Legislatura, considerato che l'eccesso di oneri amministrativi è ritenuta una delle cause di svantaggio competitivo del Paese nel contesto europeo.

Il Legislatore è intervenuto nel corso della XVI Legislatura sul tema con numerose disposizioni che hanno riguardato, in generale, i rapporti tra la pubblica amministrazione ed i privati, ed in particolare, la disciplina dei rapporti con le imprese.

A tal fine, di particolare rilevanza risulta la **legge 11 novembre 2011, n. 180**, recante **norme per la tutela della libertà d'impresa e lo Statuto delle imprese**. Il provvedimento dà seguito ai principi enucleati nello **Small Business Act per l'Europa**, soprattutto laddove postula interventi di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese, anche attraverso la configurazione di un'Amministrazione recettiva, più permeabile, cioè, alle esigenze delle imprese. La **legge 180/2011** definisce come principi generali *il diritto dell'impresa di operare in un contesto normativo certo ed in un quadro di servizi pubblici tempestivi e di qualità*, anche attraverso la progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e la partecipazione delle stesse alla definizione delle politiche pubbliche.

Tali **principi** vengono poi declinati nel Capo II, intitolato ai Rapporti con le istituzioni, dove si prevede che:

- lo Stato, le regioni e gli enti locali sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prevedendo, tra l'altro, che l'**analisi d'impatto della regolazione (AIR)** debba dar conto della valutazione di impatto sulle piccole e medie imprese degli **oneri informativi** e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico delle imprese. Le regioni e gli enti locali debbono a tal fine istituire l'**ufficio responsabile del coordinamento di tali attività** o, in mancanza, avvalersi del sistema della camere di commercio;
- le pubbliche amministrazioni pubblichino sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte, l'**elenco degli atti e dei documenti** che l'istante ha l'onere di produrre a corredo della richiesta;
- ogni nuovo regolamento o provvedimento amministrativo che regola l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori deve recare in allegato l'**elenco di tutti gli oneri informativi** gravanti sui cittadini e sulle imprese. I medesimi atti dovranno essere pubblicati nei siti istituzionali di ciascuna amministrazione, secondo modalità che sono state definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 novembre 2012, n.252;
- negli atti che regolano l'esercizio dei poteri in esame non possono essere introdotti nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento allo stesso arco temporale (**compensazione degli oneri amministrativi**);
- le **certificazioni relative alle imprese** devono essere comunicate dalle stesse al **registro delle imprese**, anche tramite le agenzie per le imprese, e sono inserite dalle camere di commercio nel **repertorio economico amministrativo (REA)**. Le pubbliche amministrazioni possono accedere gratuitamente in via telematica al registro delle imprese previa comunicazione da parte delle stesse imprese del codice di iscrizione al registro; non possono richiedere alle imprese copie di documentazione già presenti nel registro;
- le **certificazioni sui prodotti**, processi ed impianti rilasciate alle imprese dagli enti di

normalizzazione o da società abilitate sostituiscono la verifica da parte della pubblica amministrazione, fatti salvi i profili penali;

- nell'ambito dell'**attività di verifica**, le pubbliche amministrazioni non possono richiedere alle imprese adempimenti ulteriori rispetto a quelli comunicati alle camere di commercio ogni anno in riferimento all'elenco delle norme e dei requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna tipologia di attività d'impresa; la conclusione del procedimento non può essere sospesa per più di una volta, ed in ogni caso, non può essere superiore ad un periodo di trenta giorni; l'attività dell'impresa non può comunque essere sospesa fatti salvi casi di gravi difformità;
- in materia di **appalti pubblici**, lo Stato, le regioni e gli enti locali sono tenuti a rendere disponibili, sui propri siti istituzionali, le informazioni sulle **procedure di evidenza pubblica**, ed in particolare, sugli appalti pubblici di **importo inferiore alle soglie** stabilite dall'Unione europea. Per favorire le micro, piccole e medie imprese, le pubbliche amministrazioni: suddividono gli appalti in **lotti o lavorazioni** evidenziando la possibilità di **subappalto** e garantendo la corresponsione diretta dei pagamenti tramite bonifico bancario; incentivano l'accesso agli appalti delle aggregazioni tra micro, piccole e medie imprese, privilegiando le **associazioni temporanee di impresa**; facilitano l'accesso delle PMI agli appalti pubblici di fornitura dei servizi pubblici locali, banditi dai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Le PMI che partecipano alle gare di appalto possono presentare **autocertificazioni** per l'attestazione dei requisiti di idoneità; la p.a. chiederà, in tal caso, solo all'impresa aggiudicataria di comprovare il possesso dei requisiti. E' fatto divieto di richiedere alle imprese che concorrono alle procedure di appalto **requisiti finanziari sproporzionati** rispetto al valore dei beni e dei servizi oggetto di contratto.

E' stata, poi, attuata una riforma complessiva della disciplina relativa allo **Sportello unico per le attività produttive (SUAP)**, struttura chiamata a fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni interessate nei procedimenti di avvio d'impresa; particolarmente rilevante l'introduzione dell'obbligo di presentare tutte le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività ed i relativi elaborati tecnici e allegati esclusivamente in modalità telematica. Sono stati, poi, approvati i requisiti e le modalità di accreditamento dei soggetti privati, chiamati **Agenzie per le imprese**, che provvedono all'attestazione della sussistenza dei requisiti per l'avvio dell'attività di impresa.

Ulteriore significativo intervento in materia di semplificazioni è stata la sostituzione della Dichiarazione di inizio attività (DIA) con la **Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**, che consente di avviare immediatamente l'attività d'impresa depositando una serie di certificazioni sostitutive di provvedimenti autorizzativi. L'attività imprenditoriale può iniziare nello stesso momento in cui è presentata la SCIA; l'amministrazione competente è tenuta a svolgere i controlli entro 60 giorni dalla data di deposito della documentazione. La segnalazione non può essere utilizzata quando i provvedimenti riguardano: vincoli ambientali, paesaggistici e culturali; atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, alla giustizia, all'amministrazione delle finanze, e ad atti imposti dalla normativa comunitaria. Con taluni provvedimenti approvati nel corso della XVI Legislatura è stata estesa la possibilità di presentare la segnalazione di inizio attività per l'attività di: **estetista, di somministrazione di alimenti e bevande**, nei limiti previsti dalla normativa, **esercizi di vicinato, spacci interni, vendita per mezzo di apparecchi automatici, intermediazione commerciale e di affari, attività di rappresentante di commercio, mediatore marittimo, spedizioniere e acconciatore**.

Diverse norme hanno, poi, autorizzato il Governo a semplificare i procedimenti e le norme relative all'esercizio dell'attività d'impresa. In molti casi il termine previsto, il 31 dicembre 2012, è spirato senza che il potere attribuito al Governo sia stato realmente esercitato.

Il **decreto-legge n. 78/2010** ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione volti a **semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi a carico delle piccole e medie imprese**. In attuazione di tale autorizzazione sono stati emanati il **D.P.R. 1 agosto 2011, n.151**, recante regolamento sulla semplificazione dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi e il **D.P.R. 19 ottobre 2011, n.227**, recante regolamento per la semplificazione di adempimenti in materia ambientale gravanti sulle imprese.

Il **decreto-legge 138/2011** ha previsto (art. 3, co. 1) il principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. Con il comma 3 si prevedeva la soppressione, al 30 settembre 2012, di tutte le disposizioni statali incompatibili con il sopramenzionato principio, con diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. La Corte costituzionale, con **sentenza n. 200/2012**, ha dichiarato l'illegittimità del comma 3 rilevando, tra l'altro, che l'automatica soppressione delle norme incompatibili avrebbe generato una grave incertezza normativa.

Ulteriore importante provvedimento in tema di semplificazione degli oneri burocratici è stato il **decreto-legge n. 5/2012** che ha previsto:

- la possibilità di attivare con specifiche convenzioni **percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa** per gli impianti produttivi e le attività delle imprese, individuando "zone a burocrazia zero";
- l'adozione di uno o più regolamenti di delegificazione al fine di **semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività d'impresa**, compresa quella **agricola**. Tra questi, il Governo è stato autorizzato ad individuare le attività sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), con o senza asseverazioni, a mera comunicazione e del tutto libere. Tali provvedimenti non risultano emanati entro il termine previsto del **31 dicembre 2012**;
- l'adozione di uno o più regolamenti di delegificazione **per semplificare le procedure di controllo sulle imprese** (escluse le attività di controllo in materia fiscale e finanziaria, di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro) ; l'emanazione di tali provvedimenti non è avvenuta nel termine previsto del 31 dicembre 2012;
- infine è stata prevista l'acquisizione d'ufficio da parte delle amministrazioni pubbliche del Documento unico di regolarità contributiva (DURC) nell'ambito dei lavori pubblici e privati dell'edilizia.

Approfondimenti

- [Segnalazione certificata di inizio attività](#)
- [Semplificazione dei controlli sulle imprese](#)
- [Semplificazioni per l'esercizio delle attività economiche](#)
- [Semplificazioni per le piccole e medie imprese](#)
- [Sportello unico per le attività produttive](#)
- [Small Business Act e sua attuazione](#)
- [Riesame dello Small Business Act](#)

Approfondimento: Segnalazione certificata di inizio attività

Nozione

Il **decreto legge 78/2010** (A.C.3638), all'articolo 49, comma 4-bis, ha sostituito la Dichiarazione di inizio attività (DIA) con la **Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**, che consente di **avviare immediatamente l'attività** di impresa **depositando** presso l'amministrazione competente a effettuare i controlli una serie di **certificazioni sostitutive** di provvedimenti autorizzativi vincolati che attestano la presenza di requisiti e degli adempimenti previsti in via regolamentare. Quindi, più in particolare, quando l'attività amministrativa è rivolta esclusivamente all'accertamento di determinati requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi l'esercizio dell'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale può iniziare nello stesso momento in cui è consegnata la SCIA, che va direttamente a sostituire gli atti di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta, comprese le domande per le iscrizioni ad albi o ruoli. L'amministrazione destinataria della segnalazione è tenuta a svolgere i **controlli** di regolarità e legittimità **entro 60 giorni** dalla data di deposito della documentazione.

Ambito di applicazione

Il **decreto legge 5/2012** (A.C. 4940) ha previsto la segnalazione di inizio attività (SCIA) per:

- l'attività di **estetista** anche quando la stessa sia esercitata in concomitanza con un'altra attività commerciale, a prescindere dal criterio di prevalenza (comma 4-bis, art.12);
- la somministrazione di alimenti e bevande in occasione di fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari. Tale attività quindi non è soggetta ai requisiti previsti dal **comma 6 dell'articolo 71 del decreto legislativo 5/2010** (art 41).

Il **decreto legislativo 147/2012** ha esteso ad ulteriori attività la possibilità di presentare la SCIA. Esse si riferiscono alle attività di: **somministrazione di alimenti e bevande** (l'autorizzazione rimane necessaria solo per le zone in cui l'apertura degli esercizi è oggetto di programmazione); **esercizi di vicinato** (quelli aventi una superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti) **spacci interni**; vendita di prodotti al dettaglio per mezzo di **apparecchi automatici**; vendita per corrispondenza, per mezzo della televisione od altri sistemi di comunicazione; attività di **facchinaggio**; **intermediazione commerciale** e di **affari**; attività di **rappresentante di commercio**, **mediatore marittimo**, **spedizioniere**, **acconciatore** e di **tinto lavanderia** (articoli da 1 a 6 e da 10 a 17).

Limiti

La SCIA non può essere utilizzata quando i provvedimenti autorizzativi riguardano:

- vincoli ambientali, paesaggistici o culturali;
- atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica

sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

- atti imposti dalla normativa comunitaria.

Inoltre la SCIA non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al [decreto legislativo 385/1993](#), e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al [decreto legislativo 58/1998](#).

Contenuto

Il segnalante è tenuto a depositare una documentazione anche di ordine tecnico-scientifico con cui dichiara una completa e analitica corrispondenza del progetto di attività e i requisiti richiesti in via regolamentare. La segnalazione è quindi corredata:

- dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al [D.P.R. 445/2000](#)
- dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'[articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112](#), relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti. Tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Si segnala che pareri e valutazioni tecniche prima richieste dall'amministrazione procedente ad altre amministrazioni per perfezionare il procedimento di avvio ora sono sostituite da consulenze e perizie che il segnalante è tenuto a richiedere, a proprie spese, a professionisti specializzati.

Controlli

I controlli da parte dell'amministrazione competente possono avvenire sia **durante i 60 giorni** previsti dalla legge, sia esser posti in essere dopo il decorso del termine previsto. Nel primo caso l'amministrazione competente, accertata la carenza dei requisiti e dei presupposti previsti, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni.

Libertà d'impresa, iniziativa economica e SCIA

Il [decreto legge 138/2011 \(A.C.4612\)](#), ha stabilito all'articolo 3, comma 1 il principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed **è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge**, imponendo allo Stato e all'intero sistema delle autonomie di adeguarsi entro un termine prestabilito, inizialmente fissato in un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione e successivamente procrastinato fino al 30 settembre 2012. Il successivo articolo 3, comma 3 ha previsto la soppressione, alla scadenza del termine di cui sopra, le disposizioni normative statali incompatibili con i principi

su menzionati, con conseguente diretta applicazione degli istituti della **segnalazione di inizio di attività** (SCIA) e dell'autocertificazione con controlli successivi, e ha consentito al Governo, nelle more della decorrenza di detto termine, di adottare strumenti di semplificazione normativa attraverso provvedimenti di natura regolamentare. A questo scopo entro il 31 dicembre 2012 il Governo è stato autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'**art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali individuare le disposizioni abrogate** per effetto di quanto disposto nel presente comma ed definire la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui sopra.

La **Corte costituzionale**, con sentenza 17-20 luglio 2012, n. 200 (Gazz. Uff. 25 luglio 2012, n. 30 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'**illegittimità costituzionale** del presente comma. In estrema sintesi la Corte ha ritenuto che quanto previsto dall'art. 3, comma 3, **primo periodo, riguardante l'automatica soppressione** delle normative statali **incompatibili con la disposizione di principio**, appare viziato sotto il profilo della ragionevolezza, determinando una violazione che si ripercuote sull'autonomia legislativa regionale garantita dall'**art. 117 Cost.**, perché, anziché favorire la tutela della concorrenza, finisce per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori economici)

I Regolamenti

Dal combinato disposto del **comma 3, dell'articolo 1, del D.L. 1/2012** (A.C 5025) e del **comma 4, articolo 12, del decreto legge 5/2012** (A.C.4940), consegue che il Governo è stato autorizzato ad adottare entro il 31 dicembre 2012 uno o più regolamenti per individuare le attività sottoposte ad **autorizzazione**, a segnalazione certificata di inizio attività (**SCIA**) con asseverazioni, a SCIA senza asseverazioni, a mera **comunicazione** e quelle del tutto **libere**. Per tali regolamenti è richiesto, prima della loro emanazione, che le Camere approvino una relazione che specifichi, periodi ed ambiti di intervento.

Dossier pubblicati

- Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - D.L. 78/2010 - A.C. 3638 - Schede di lettura (articolo 49, comma 4-*bis*)
- Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - D.L. 5/2012 – A.C. 4940-A - Schede di lettura (articolo 12, commi 4 e 4-*bis*)
- Servizi al mercato interno - Attuazione direttiva 2006/123/CE-Schema di D.Lgs. n. 468 (artt. 1, co. 3 e 5, e 41, L. 88/2009 - Elementi per l'istruttoria legislativa
- Le leggi: D.L. 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 - Schede di lettura (articolo 3, commi 1-3)
- Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture e competitività (Decreto liberalizzazioni) - D.L. 1/2012 - A.C. 5025-A - Elementi per l'esame in Assemblea (articolo 1, comma 3)

Risorse web

Sentenza 17-20 luglio 2012, n. 200

Approfondimento: Semplificazione dei controlli sulle imprese

Il **decreto legge 5/2012** (A.C. **4940**), all'articolo 14 detta misure in materia di semplificazioni delle procedure di controllo delle imprese, comprese quelle agricole. Più in particolare sono previsti alcuni **principi generali** a cui la disciplina dei controlli sulle imprese deve ispirarsi:

- al rispetto della normativa dell'Unione europea;
- alla semplicità e proporzionalità dei controlli e dei relativi adempimenti burocratici;
- alla tutela del rischio;
- al coordinamento dell'azione svolta dalle amministrazioni statali, regionali e locali.

Le **amministrazioni pubbliche** di cui all'**articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165** sono obbligate a **pubblicare la lista dei controlli** cui sono assoggettate le imprese, sul proprio sito istituzionale e sul sito www.impresainungiorno.gov.it. Inoltre è previsto che per ciascuno di tali controlli devono essere indicati i **criteri e le modalità di svolgimento** delle relative attività (comma 2).

Per **amministrazioni pubbliche** si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al **decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300**.

Il Governo è autorizzato ad emanare **uno o più regolamenti di delegificazione** volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i suddetti controlli, anche sulla base delle attività di **misurazione degli oneri** di cui all'**articolo 25, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112** (comma 3).

Si ricorda che l'**articolo 25 del D.L. 112/2008** prevede l'approvazione di un programma, da parte dei ministri competenti, per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25%, come stabilito in sede europea.

I regolamenti sono emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e dei Ministri competenti per materia, sentite le associazioni imprenditoriali, nonché le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative su base nazionale. Tali regolamenti devono essere adottati nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 20, 20-*bis* e 20-*ter*, della **legge 15 marzo 1997, n. 59**, e successive modificazioni e tenuto conto dei seguenti **principi e criteri direttivi**:

- **proporzionalità dei controlli** e dei connessi adempimenti amministrativi al rischio inerente all'attività controllata, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici;
- **eliminazione di attività di controllo non necessarie** rispetto alla tutela degli interessi pubblici;
- **coordinamento e programmazione dei controlli** da parte delle amministrazioni in modo da assicurare la tutela dell'interesse pubblico evitando duplicazioni e sovrapposizioni e da recare il minore intralcio al normale esercizio delle attività dell'impresa, definendo la frequenza e tenendo conto dell'esito delle verifiche e delle ispezioni già effettuate;
- **collaborazione** con i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di

- irregolarità;
- **informatizzazione degli adempimenti e delle procedure** amministrative secondo la disciplina del [D.Lgs. 82/2005](#) (codice dell'amministrazione digitale);
- **razionalizzazione** – in base a quanto stabilito a seguito di una modifica approvata nel corso dell'esame in sede referente - **anche mediante riduzione o eliminazioni, di controlli sulle imprese, tenendo conto del possesso di certificazione del sistema di gestione per la qualità ISO** o altra appropriata certificazione emessa, a fronte di norme armonizzate, da un organismo di certificazione accreditato da un ente di accreditamento designato da uno Stato membro dell'Unione europea ai sensi del Regolamento 2008/765/CE, o firmatario degli Accordi internazionali di mutuo riconoscimento (IAF MLA) (comma 4).

Le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, nell'ambito delle **attività di controllo** di loro competenza si conformano ai principi elencati dal comma 4, a tal fine entro **sei mesi** dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto adottano apposite **Linee guida** mediante intesa in conferenza unificata (comma 5).

Non ricadono nell'ambito di applicazione delle norme del presente articolo le attività di controllo in materia **fiscale** e **finanziaria**, nonché in materia di **salute e sicurezza sui luoghi di lavoro** (comma 6).

Infine è prevista l'**acquisizione d'ufficio**, da parte delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 43 del D.P.R. 28 dicembre 200, n. 445 del **DURC** nell'ambito dei lavori pubblici e privati dell'edilizia (comma 6-*bis*).

Al riguardo, l'**articolo 43 del D.P.R. 445/2000**, dispone l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi, di acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni inerenti lo *status* della persona e degli atti di notorietà, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato.

Inoltre, le amministrazioni certificanti, al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri, sono tenute a consentire alle amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, nel rispetto della riservatezza dei dati personali.

Si ricorda che il **Documento unico di regolarità contributiva (DURC)** attesta la regolarità dei versamenti dovuti agli Istituti previdenziali e, per i datori di lavoro dell'edilizia, la regolarità dei versamenti dovuti alle Casse edili.

Dossier pubblicati

- [Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - D.L.5/2012 - A.C. 4940 Sintesi e schede di lettura \(articolo 14\)](#)

Approfondimento: Semplificazioni per l'esercizio delle attività economiche

Il **decreto legge 5/2012** (A.C 4940), all'articolo 12, ha previsto **diversi strumenti per semplificare i procedimenti amministrativi** per l'esercizio delle **attività economiche**.

La Convenzione

Con le **convenzioni** possono essere attivati **percorsi sperimentali** di semplificazione amministrativa per gli **impianti produttivi** e le **iniziative ed attività delle imprese**. Tale convenzione è proposta dai Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata Stato regioni e le autonomie locali. I **soggetti** che possono stipulare le convenzioni sono le Regioni, le Camere di commercio industria e artigianato, i comuni e le loro associazioni, le agenzie per le imprese, le altre amministrazioni competenti e le organizzazioni e le associazioni di categoria interessate, comprese le organizzazioni dei produttori di cui al **decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228** (comma 1).

Nell'ambito delle attività di sperimentazione sulla semplificazione in materia di autorizzazioni per l'esercizio delle attività economiche e di controlli sulle imprese, che proseguono fino al **31 dicembre 2013**, possono essere individuate "**zone a burocrazia zero**", non soggette a vincolo paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico. In tali zone i soggetti sperimentatori possono individuare e rendere pubblici i casi in cui il rilascio delle **autorizzazioni** di competenza sono sostituite da una **comunicazione** dell'interessato allo **sportello unico per le attività produttive art. 37-bis del decreto legge 179/2012** (A.C. **5626**).

I Regolamenti

Attraverso l'esercizio del potere regolamentare il Governo può adottare **uno o più regolamenti di delegificazione** al fine di semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'**attività d'impresa**, compresa quella **agricola**. Tali regolamenti devono essere emanati nel rispetto del **principio costituzionale di libertà d'iniziativa economica privata** in condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti. Viene precisato, inoltre, che tale principio ammette **limitazioni** e **controlli** solo al fine di evitare danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, per non contrastare con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali. Inoltre i regolamenti devono essere adottati tenendo conto dei seguenti **principi e criteri direttivi**:

- semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative, anche mediante la **previsione della conferenza di servizi telematica** ed aperta a tutti gli interessati, e anche con modalità non simultanea;
- previsione di forme di coordinamento, anche telematico, attivazione ed implementazione delle **banche dati** consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali, mediante convenzioni fra Anci, Unioncamere, Agenzie per le imprese, Regioni e Portale nazionale impresa in un giorno, in modo che sia possibile conoscere contestualmente gli **oneri**, le prescrizioni ed i **vantaggi** per ogni intervento, iniziativa ed attività sul territorio;
- individuazione delle **norme da abrogare** a decorrere dall'entrata in vigore dei

regolamenti e di quelle tacitamente abrogate ai sensi della vigente normativa in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese;

- definizione delle modalità operative per l'integrazione dei dati telematici tra le diverse amministrazioni (comma 2).

I regolamenti sono adottati su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata, e previo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. I regolamenti, inoltre, dovevano essere adottati **entro il 31 dicembre 2012**, tenendo conto anche dei **risultati dei percorsi sperimentali di semplificazione** normativa previsti al comma 1 (comma 3).

Accordi o intese

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel disciplinare la materia oggetto dell'articolo in esame, sono tenute al rispetto delle disposizioni previste dall'**articolo 29 L. 241/1990**, dall'**articolo 3 del D.L. 138/2011** e dall'**articolo 34 del D.L. 201/2011**. Il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, promuovono, anche sulla base delle **migliori pratiche e delle iniziative sperimentali** statali, regionali e locali, **accordi o intese** ai sensi dell'**articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59** (comma 5).

Limiti

Le disposizioni di **semplificazione** recate dall'articolo medesimo non si applicano ai seguenti **settori**, che rimangono disciplinati dalle relative norme:

- i **servizi finanziari**, come definiti dall'**articolo 4 del D.Lgs. n. 59/2010**. Ai sensi della richiamata disposizione, in seno alla definizione di "servizi finanziari" (articolo 4, comma 1) sono inclusi i servizi bancari e nel settore del credito, i servizi assicurativi e di riassicurazione, il servizio pensionistico professionale o individuale, la negoziazione dei titoli, la gestione dei fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti. Dal momento che le norme fanno riferimento all'intero **articolo 4 del D.Lgs. 59/2010**, sembra desumersi l'esclusione dall'ambito applicativo dell'articolo in commento anche di quelle attività finanziarie e creditizie ammesse al mutuo riconoscimento in ambito UE (elencate all'articolo 1, comma 2, lettera *f*), del Testo Unico Bancario, di cui al **decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385**) nonché le attività, i servizi di investimento ed i servizi accessori aventi ad oggetto specifici strumenti finanziari (ovvero quelli elencati nell'Allegato al **decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58** – Testo Unico Finanziario);
- i **procedimenti tributari**;
- i **procedimenti** in materia di **giochi pubblici**;
- i **procedimenti** in materia di **tabacchi lavorati** (comma 6)

Dossier pubblicati

- Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - D.L. 5/2012 – A.C. 4940-A - schede di lettura (articolo 12, commi 1-6)
- Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese - D.L. 179/2012- A.C. 5626 - Schede

di lettura (articolo 37-*bis*)

Approfondimento: Semplificazioni per le piccole e medie imprese

Il **decreto legge 78/2010** (A.C 3638), all'articolo 49, comma 4^{quater} riprende la tematica della semplificazione, al fine di ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese. In particolare si autorizza il Governo ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione (ai sensi dell'**art. 17, comma 2, della L. 400/1988**), volti a **semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi** a carico delle piccole e medie imprese. L'adozione dei regolamenti avviene su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la semplificazione normativa e dello sviluppo economico, sentiti i Ministri interessati e le associazioni imprenditoriali e sulla base dei seguenti **principi e criteri**:

- proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti;
- eliminazione di autorizzazioni, licenze, permessi, ovvero di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione alla dimensione dell'impresa ovvero alle attività esercitate;
- estensione dell'utilizzo dell'autocertificazione, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'**articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112**;
- informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del **decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82**, recante codice dell'amministrazione digitale;
- soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente, per le attività oggetto di tale certificazione;
- coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità degli stessi in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Le norme ISO sono elaborate dall'*International Organization for Standardization*(Iso) di Ginevra, che nel 1987 ha emesso un insieme di norme - denominate ISO 9000 - per standardizzare nel mondo lo scambio di beni e servizi. Le norme ISO 9000 definiscono soprattutto gli aspetti qualitativi di tale scambio ed indicano ad un'impresa come essa debba operare per garantire un costante livello di qualità e soddisfare così le esigenze dei propri clienti. Tali norme (modificate una prima volta nel 1994 e una seconda nel 2000) rappresentano dunque il riferimento, riconosciuto a livello mondiale, per la certificazione del sistema di gestione per la qualità delle organizzazioni di tutti i settori produttivi e di tutte le dimensioni. La ISO 9001:2000 pone al centro della realizzazione di un sistema di gestione il cliente e la sua soddisfazione ed il continuo miglioramento delle prestazioni offerte dall'azienda, siano esse espresse in termini di prodotto o di servizio. A livello europeo, le norme Iso 9000 sono state recepite e pubblicate dal Cen (*Comité européen de normalisation*), e in Italia dall'Uni (Ente nazionale italiano di unificazione).

- coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità degli stessi in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Il comma 4-*quinquies* dispone che i suddetti regolamenti sono emanati entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione. Dalla stessa data sono abrogate le norme, anche legislative, che regolano i relativi procedimenti.

Si ricorda chela Corte costituzionale, **con sentenza 02 - 11 luglio 2012, n. 179 (Gazz. Uff.**

18 luglio 2012, n. 29, 1ª Serie speciale), ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 49 commi 4-quater e 4-quinquies, promosse in riferimento all'articolo 117, quarto e sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'**art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**, nonché in riferimento agli articoli 2, primo comma, lettere g), p) e q), e 3, primo comma, lettera a), della **legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4**, ed alle relative norme di attuazione, nonché, in subordine, al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste ed Emilia-Romagna, con i ricorsi, rispettivamente, n. 96 e n. 106 del 2010.

In attuazione di quanto previsto sono stati emanati:

- il **D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151** Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'**articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 30 luglio 2010, n. 122**.
- il **D.P.R. 19 ottobre 2011, n. 227** Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'**articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 30 luglio 2010, n. 122**.

Statuto delle imprese

Nello statuto delle imprese. (**legge 180/2011**) si ritrovano diverse disposizioni in favore delle piccole e medie imprese. Innanzitutto viene introdotto l'acronimo **MPMI riferito alle micro, piccole e medie imprese** relativamente alle quali si intendono recepire le indicazioni contenute nello **Small Business Act** [COM(2008) 394 e COM(2011) 78] (v.**Small Business Act e sua attuazione**) adottato a livello comunitario e attuato con la direttiva del Presidente del Consiglio del 4 maggio 2010, che individua le proposte di intervento in relazione ai dieci principi informativi del documento. Sono inoltre previste diverse misure con cui lo Stato favorisce la ricerca, l'innovazione, l'internazionalizzazione e la capitalizzazione. In particolare, il Ministro dello sviluppo economico, sentite le regioni, deve adottare un piano strategico di interventi. Viene poi istituito il **Garante per le MPMI**, con la finalità, fra l'altro, di monitorare l'impatto dell'attività normativa, anche del Governo e delle regioni, e dei provvedimenti amministrativi sulle MPMI, prevedendo un interscambio tra il Garante e gli enti e le istituzioni interessate, fra cui, principalmente, Parlamento, Governo ed enti territoriali. Si prevede, infine, l'emanazione di una "**Legge annuale per le MPMI**", al fine di attuare lo *Small Business Act*.

Nozione di MPMI

All'articolo 2 del D.M 18 aprile 2005 è previsto l'adeguamento alla disciplina comunitaria (articolo 2 della raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003) dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese. La categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle **medie imprese** (complessivamente definita PMI) è costituita da imprese che:

- hanno meno di 250 occupati;
- hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro.

Nell'ambito della categoria delle PMI, si definisce **piccola impresa** l'impresa che:

- ha meno di 50 occupati;
- ha un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro.

Nell'ambito della categoria delle PMI, si definisce **microimpresa** l'impresa che:

- ha meno di 10 occupati;
- ha un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro.

Dossier pubblicati

- [Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - D.L. 78/2010 - A.C. 3638 - Schede di lettura \(articolo 49, comma 4 quater-4 quinquies\)](#)
- [Statuto delle imprese - A.C. 2754 - Schede di lettura](#)

Risorse web

[D.M.18/04/2005](#)

[Sentenza n. 179/2012](#)

Approfondimento: Sportello unico per le attività produttive

Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), istituito dal **D.P.R. n. 447 del 1998**, e attualmente regolamentato dal **D.P.R. 160/2010**, è la struttura che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni interessate nei procedimenti di avvio d'impresa che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, nonché quelli relativi a localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione e riconversione di alcuni impianti produttivi. L'impresa si rivolge al SUAP per:

- richiedere il rilascio di un unico atto omnicomprensivo di tutti gli atti di assenso che le singole amministrazioni (uffici comunali, ASL, vigili del fuoco, INAIL, ARPA e Soprintendenze) sono tenute a rilasciare in relazione a disposizioni normative e di pianificazione territoriale previste per l'attività che si intende svolgere;
- depositare le dichiarazioni di avvio, in caso di attività rientranti nell'ambito di applicazione della SCIA ;
- ottenere informazioni in relazione agli adempimenti e ai requisiti richiesti per avviare l'attività.

Per attività produttive si intendono tutte le attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistico alberghiere, i servizi di banche e intermediari finanziari e quelli di telecomunicazioni. Per impianti produttivi si intendono quelli riguardanti le attività di servizi disciplinati ai sensi del **D.Lgs. n. 59/2010** e successive modifiche, inoltre si intendono tali i fabbricati e i luoghi in cui si svolgono le attività produttive. Sono escluse le infrastrutture energetiche e quelle connesse all'impiego di sorgenti radioattive, gli impianti nucleari e quelli di smaltimento rifiuti radioattivi, le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi e le infrastrutture strategiche.

Riordino del SUAP

Nella XVI legislatura il legislatore è intervenuto nella disciplina del SUAP con l'**articolo 38 del decreto-legge 112/2008** (A.C. **1386**). Tale articolo ha previsto che venisse riordinata, per semplificarla, **la disciplina dello Sportello unico** per le attività produttive (SUAP).

Nel processo di revisione della normativa, il Governo era richiesto di attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

- attuazione del principio secondo cui, lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva d'interesse e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento;
- applicazione delle disposizioni anche ai prestatori di servizi di cui alla *direttiva 2006/123/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi;
- possibilità di affidare a soggetti privati accreditati («Agenzie per le imprese») la fase istruttoria;
- obbligo per i comuni che non hanno istituito lo sportello unico di delegare le funzioni ad esso attribuite alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura le quali mettono a disposizione il portale "impresa.gov" che assume la denominazione di "impresainungiorno", prevedendo forme di gestione congiunta con l'ANCI;
- obbligo di procedure tempestive per i progetti di impianto produttivo eventualmente contrastanti con le previsioni degli strumenti urbanistici.

In attuazione di quanto sopra, acquisiti i pareri parlamentari sullo schema di regolamento iniziale (atto n. 207), è stato emanato il regolamento di cui al **D.P.R. 160/2010**. Il provvedimento abroga il precedente regolamento di cui al **D.P.R. 447/1998** e attua un riordino complessivo della disciplina del SUAP, che – già individuato come canale unico tra imprenditore ed Amministrazione per eliminare ripetizioni istruttorie e documentali – è caratterizzato dall'introduzione dell'esclusivo utilizzo degli **strumenti telematici**. Si è addirittura scelto di considerare "non idoneo" il SUAP del Comune che non sia in grado di operare esclusivamente per via telematica. Questa decisione consente un'efficacia immediata al regolamento, prevedendo da subito l'attivazione di SUAP telematici presso i Comuni o, in mancanza, presso la Camera di commercio. Allo scopo di garantire al sistema dei SUAP l'effettiva operatività e salvaguardare gli investimenti tecnologici già effettuati dalle Regioni, è stato affidato al portale "impresainungiorno" il compito di facilitare il collegamento con quelli già realizzati dalle Regioni stesse. Tale portale, già collegato al sistema pubblico di connettività (SPC), dovrebbe sopperire anche alle carenze informatiche dei Comuni. Tra le numerose novità che consentono di velocizzare l'avvio di un'impresa, si segnala la possibilità di una contestuale presentazione della SCIA e della comunicazione unica per la nascita dell'impresa (v. *infra*) presso il Registro delle imprese, che quindi trasmette immediatamente la SCIA al SUAP. Con il D.M. 10 novembre 2011, poi, il Ministero dello sviluppo economico ha previsto altre misure per l'attuazione del SUAP, anche in attesa della completa attuazione del **D.P.R. 160/2010**.

Per quanto riguarda le **comunicazioni iniziali per l'avvio dell'attività d'impresa**, si ricorda inoltre che l'**articolo 9 del decreto-legge 7/2007**, prevede che gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese per l'iscrizione al Registro delle imprese, ai fini previdenziali, assicurativi e fiscali, nonché per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA, siano assolti tramite una **comunicazione unica** presentata per via telematica o su supporto informatico all'Ufficio del Registro delle imprese delle Camere di commercio, il quale rilascia una ricevuta che costituisce titolo per l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale e si fa carico di informare le altre amministrazioni competenti dell'avvenuta presentazione della comunicazione unica. Tale procedura si applica anche in caso di modifiche o cessazione dell'attività d'impresa. Con il **D.P.C.M. 6 maggio 2009** sono state definite le regole tecniche per l'attuazione della procedura della comunicazione unica. Con il D.Dirett. 19 novembre 2009 è stato approvato il modello di comunicazione unica. L'**art. 23, comma 13, del decreto-legge 78/2009**, (A.C. **2561**), ha differito l'applicazione della disciplina sulla comunicazione unica per la nascita dell'impresa, disponendo che essa si applichi dal 1° ottobre 2009. Trascorsa la fase sperimentale di sei mesi durante la quale gli interessati hanno avuto la possibilità di avvalersi ancora della procedura tradizionale, dal 1° aprile 2010 per costituire un'impresa è diventato obbligatorio utilizzare la procedura della comunicazione unica.

Agenzia per le imprese

Sempre con l'**articolo 38 del decreto legge 112/2008** il legislatore ha inoltre conferito previsto che con regolamento vengano stabiliti i requisiti e le modalità di accreditamento dei soggetti privati che provvedono all'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa.

In attuazione di tale previsione, acquisiti i pareri parlamentari sullo schema di regolamento iniziale (atto n. 208), è stato emanato il regolamento di cui al **D.P.R. 159/2010**.

Dossier pubblicati

- Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture e competitività (Decreto liberalizzazioni) - D.L. 1/2012 - A.C. 5025-A - Elementi per l'esame in Assemblea
- Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - D.L. 5/2012 - A.C. 4940-B - Schede di lettura
- Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese - D.L. 179/2012- A.C. 5626 - Elementi per l'istruttoria legislativa

Approfondimento: Small Business Act e sua attuazione

Lo “**Small Business Act**” (SBA) è la principale iniziativa politica dell’UE a favore delle **PMI** che, con quasi **21 milioni** di realtà costituiscono il **99,8% delle imprese europee** e forniscono oltre il **67% dei posti di lavoro**.

In base alla **raccomandazione 2003/361/CE** della Commissione, una **media impresa** è definita come un’impresa il cui organico sia inferiore a **250 persone** e il cui fatturato non superi 50 milioni di euro o il cui totale di bilancio annuale non sia superiore a 43 milioni di euro. Una **piccola impresa** è invece definita come un’impresa il cui organico sia inferiore a **50 persone** e il cui fatturato o il totale del bilancio annuale non superi 10 milioni di euro. Una **microimpresa** è definita come un’impresa il cui organico sia **inferiore a 10 persone** e il cui fatturato o il totale di bilancio annuale non superi 2 milioni di euro.

Attraverso lo SBA la Commissione intende sottolineare l’importanza delle PMI in quanto **creatrici di posti di lavoro e protagoniste nella corsa al benessere delle comunità locali e regionali**.

Tabella 1: numero di imprese, occupati e valore aggiunto lordo, per dimensione; UE27 e Italia 2012.

Fonti: Eurostat/Ecorys, Annual Report on European SMEs **2012**; SBA fact sheets/Italy **2012**

		<i>Micro</i>	<i>Small</i>	<i>Medium</i>	<i>SMEs</i>	<i>Large</i>	<i>Total</i>
Numero d’imprese							
EU27	<i>Numero</i>	19.143.521	1.357.533	226.573	20.727.627	43.654	20.771.821
	%	92,2	6,5	1,1	99,8	0,2	100
Italia	<i>Numero</i>	3.610.090	184.345	19.370	3.813.805	3.253	3.817.058
	%	94,6	4,8	0,5	99,9	0,1	100
Occupati							
EU27	<i>Numero</i>	38.395.819	26.771.287	22.310.205	87.477.311	42.318.854	129.796.165
	%	29,6	20,6	17,2	67,4	32,6	100
Italia	<i>Numero</i>	7.087.214	3.250.491	1.875.598	12.213.303	2.998.619	15.211.922
	%	46,6	21,4	12,3	80,3	19,7	100
Valore aggiunto lordo							
EU27	<i>Miliardi di €</i>	1.307	1.144	1.136	3588	2592	6180
	%	21,2	18,5	18,4	58,1	41,9	100
Italia	<i>Miliardi di €</i>	180	139	99	418	194	612
	%	29,4	22,7	16,2	68,3	31,7	100

Lo SBA comprende **dieci principi** intesi a **valorizzare le iniziative** a livello della UE, da cui discendono una serie di **azioni concrete** intese a sostenere le PMI europee attraverso il miglioramento dell’ambiente normativo, amministrativo ed economico.

I 10 principi essenziali per **valorizzare le iniziative** delle PMI a livello UE individuati dalla Commissione sono:

1. favorire e gratificare lo **spirito imprenditoriale**;

2. consentire a imprenditori onesti, che abbiano sperimentato l'insolvenza, di ottenere rapidamente una **seconda possibilità**;
3. formulare regole conformi al principio "**pensare anzitutto in piccolo**";
4. rendere le **pubbliche amministrazioni sensibili alle esigenze delle PMI**, semplificando per quanto possibile la vita delle PMI, in particolare promuovendo l'**e-government** soluzioni a **sportello unico**;
5. adeguare l'intervento politico pubblico alle esigenze delle PMI;
6. facilitare la **partecipazione delle PMI agli appalti pubblici** e usare meglio le possibilità degli **aiuti di Stato per le PMI**;
7. **agevolare l'accesso delle PMI al credito** e sviluppare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali;
8. aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal **mercato unico** migliorando la *governance* e l'informazione sulle politiche del mercato unico, **facilitando l'accesso delle PMI ai brevetti e ai modelli depositati**;
9. promuovere l'aggiornamento delle competenze nelle PMI e ogni forma di **innovazione**;
10. permettere alle PMI di trasformare le **sfide ambientali** in opportunità;
11. incoraggiare e sostenere le PMI perché beneficino della **crescita dei mercati**.

Per ciascuno dei principi si distinguono le azioni e le **iniziative da attuare a livello UE** e quelle rimesse alla **responsabilità di ciascuno degli Stati membri**. Tra tali iniziative figurano un insieme di **nuove proposte legislative** e di **azioni politiche** ispirate al principio "Pensare anzitutto in piccolo" e sviluppate secondo **tre principali obiettivi**:

- garantire l'**accesso al finanziamento**;
- sfruttare pienamente i benefici offerti dal **mercato unico**;
- **legiferare con intelligenza**.

Attuazione dello Small Business Act

L'**attuazione dello SBA** è stata oggetto di un **primo monitoraggio** da parte della Commissione con la **comunicazione** presentata il 23 febbraio 2011, nella quale si evidenzia come **tutte le iniziative legislative previste dallo SBA sono state presentate e adottate**:

- la **direttiva 2010/45/CE**, adottata dal Consiglio nel 2010, aggiorna, semplifica e armonizza ulteriormente le norme vigenti equiparando la fatturazione IVA elettronica a quella cartacea;
- la **direttiva 2011/7/CE**, adottata dal Consiglio nel gennaio 2011, relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Come regola generale, il termine per il pagamento delle fatture a fronte della fornitura di beni e servizi, sia nel settore pubblico sia in quello privato, sarà di 30 giorni, e **comunque entro il limite massimo di 60 giorni**. Tale limite è in particolare previsto per il settore della **sanità**, in ragione delle peculiarità delle modalità di rimborso da parte dei sistemi sanitari nei confronti delle singole aziende ospedaliere. Superato il termine fissato per il pagamento, gli **interessi legali dovuti saranno maggiorati**

dell'8% in aggiunta ad un **compenso per le spese di recupero pari a 40 euro**. Gli Stati membri avranno due anni per conformarsi alle nuove regole;

- la **proposta di regolamento** relativo allo **statuto della Società privata europea (SPE)** è intesa a creare una nuova forma giuridica europea al fine di facilitare lo stabilimento e il funzionamento nel mercato unico delle PMI. Approvata nel marzo del 2009 in prima lettura dal Parlamento europeo, secondo la procedura di consultazione, attende l'approvazione definitiva da parte del Consiglio in seno al quale tuttavia permangono alcune divergenze ad esempio in materia di capitale sociale e partecipazione dei lavoratori;
- il **regolamento generale di esenzione per categoria n. 800/2008** - che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato - oltre a quelle disponibili per tutte le imprese, individua specifiche categorie di aiuto per le PMI, quali gli aiuti agli investimenti e all'occupazione, gli aiuti per la partecipazione a fiere, per i servizi di consulenza, per promuovere l'imprenditoria femminile, e gli Aiuti sotto forma di capitale di rischio. Inoltre, il GBER semplifica le procedure, riduce i costi e accresce l'intensità di aiuti per le PMI.

Con riferimento agli strumenti e alle azioni concrete, la Commissione sottolinea come:

- il test PMI è stato incluso tra gli aspetti metodologici da considerare ai fini di una corretta predisposizione di una valutazione d'impatto;
- il **programma Competitività e innovazione (PCI)** nel periodo 2007-2013 ha fornito e fornirà garanzie per prestiti a un totale di circa 300.000 PMI (il 90 per cento microimprese) e favorirà gli investimenti dei capitali di rischio;
- secondo **un'indagine** richiamata dalla Commissione **l'accesso agli appalti pubblici da parte delle PMI** risulta meno onerosa dal punto di vista amministrativo e con maggiori possibilità di presentare offerte congiunte.

Il rapporto fornisce dati relativi al periodo 2006-2008 secondo i quali le PMI si sono assicurate il 33% del valore totale degli appalti al di sopra delle soglie fissate dalle direttive UE, mentre la loro quota complessiva nell'economia, calcolata sulla base del fatturato complessivo, è del 52%. Il rapporto contiene anche dati disaggregati riferiti ai singoli Paesi; l'Italia, insieme a Portogallo, Spagna, Cipro, Repubblica ceca ed Estonia si colloca tra i Paesi nei quali sussiste la maggior sproporzione tra l'accesso agli appalti pubblici da parte delle PMI e la loro quota complessiva nell'economia;

- è stato istituito un **Forum permanente sul finanziamento delle PMI**;
- il **quadro temporaneo per gli aiuti di Stato** relativo al periodo successivo al 1° luglio 2008 e prorogato a tutto il 2011: prevede una **riduzione** fino al **25% per le PMI** del premio annuale dovuto per le **nuove garanzie** concesse per l'accesso al credito; considera compatibili i tassi di interesse agevolati riferiti a prestiti per investimenti in progetti relativi alla **protezione ambientale** con una **riduzione del tasso di interesse del 25% per le PMI**; nel quadro degli **aiuti al capitale di rischio** rende finanziabili con denaro pubblico **investimenti a favore di PMI fino a 2,5 milioni di euro annui** (il limite "normale" è di 1,5 milioni di euro annui);
- la **politica dell'innovazione e della ricerca** dell'UE dedica attenzione ai finanziamenti per consentire agli imprenditori di portare le loro "idee al mercato" e, in particolare, l'iniziativa faro Europa 2020 **Unione dell'innovazione** attribuisce un ruolo significativo alla crescita alle

PMI innovative nel ciclo dell'innovazione nell'ambito del programma quadro per la ricerca;

- l'apertura di un centro per le PMI in Cina ben rappresenta l'interesse UE verso **misure per favorire l'accesso da parte delle PMI europee ai mercati stranieri;**
- **la politica di coesione e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)** rappresentano strumenti importanti al fine di trasformare le priorità dello SBA in azioni concrete.

Il Consiglio del 30 maggio 2011 ha approvato conclusioni con le quali accoglie favorevolmente la comunicazione della Commissione.

Approfondimento: Riesame dello Small Business Act

Oltre ad un primo monitoraggio sull'attuazione delle misure proposte nel quadro dello *Small Business Act* (SBA), la **comunicazione** relativa al **riesame dello SBA**, presentata dalla Commissione il 23 febbraio 2011, propone una serie di **nuove azioni** a sostegno delle PMI intese a rispondere alle sfide poste dalla **crisi economica** e a sviluppare azioni esistenti in linea con la **strategia Europa 2020**, con i seguenti **obiettivi**:

- I. semplificare il contesto normativo e amministrativo;**
- II. migliorare l'accesso delle PMI al finanziamento**, ad esempio, tramite i mercati finanziari e le politiche fiscali di incentivo agli investimenti;
- III. favorire e migliorare le condizioni di accesso delle PMI al mercato interno**, ad esempio, nel settore degli appalti, nonché sostenere le PMI sui mercati esterni all'UE;
- IV. aiutare le PMI a contribuire ad un'economia efficiente sul piano delle risorse;**
- V. promuovere l'imprenditorialità** e la creazione d'impresa a vantaggio dell'occupazione e della crescita.

Tali obiettivi sono stati articolati in una o più azioni che la Commissione ha trasformato in proposte di natura legislativa, alcune delle quali già convertite in norme.

Obiettivo I. Semplificazione del contesto normativo e amministrativo

Azione A. Semplificazione degli obblighi di trasparenza e di dichiarazione per le piccole società quotate (entro ottobre 2011) affinché gli obblighi applicabili alle PMI quotate siano più proporzionati

(L'obiettivo figura tra le priorità dell'Atto per il mercato unico I)

1. **Proposta di modifica** della **direttiva 2004/109/CE** sull'**armonizzazione degli obblighi di trasparenza** riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e la **direttiva 2007/14/CE** - Ottobre 2011

La proposta intende **rendere più proporzionati gli obblighi applicabili alle PMI quotate**.

La proposta intende inoltre: ridurre l'onere amministrativo correlato alla quotazione nei mercati regolamentati; incoraggiare gli investimenti a lungo termine attraverso l'abolizione dell'obbligo di pubblicazione dei resoconti intermedi sulla gestione per tutte le società quotate.

Voto PE previsto maggio 2013 (1° lettura codecisione)

2. **Proposta di revisione** (COM(2011)684) delle direttive **78/660/CEE** e **83/349/CEE** sulle **norme contabili** (bilanci annuali e consolidati delle società di capitali) applicabili alle imprese dell'UE - Ottobre 2011

La proposta intende **ridurre e semplificare gli oneri amministrativi, specialmente per le PMI.**

La proposta intende inoltre: aumentare la chiarezza e la comparabilità dei bilanci, con particolare riferimento alle imprese che svolgono attività transfrontaliere; migliorare la trasparenza dei pagamenti allo Stato da parte di imprese delle industrie estrattive e di imprese utilizzatrici di aree forestali primarie. La proposta integra la **direttiva 2012/6/UE** del 14 marzo 2012 che modifica la **direttiva 78/660/CEE** relativamente ai conti annuali di taluni tipi di società per quanto riguarda le microentità.

Voto PE previsto aprile 2013 (1° lettura codecisione)

3. **Regolamento delegato n. 486/2012** della Commissione che modifica il **regolamento n. 809/2004** per quanto riguarda gli **obblighi di informativa** - 30 marzo 2012

Gli allegati al regolamento contengono **schemi proporzionati delle informazioni minime da inserire nei documenti informativi delle PMI** e delle società con capitalizzazione di mercato ridotta

4. **Proposta di modifica** alla **direttiva 2004/39/CE** sui **mercati degli strumenti finanziari** (cosiddetta MiFID) - ottobre 2011

La proposta intende aumentare l'efficienza e la trasparenza dei mercati. **Per i mercati destinati alle PMI** è prevista la creazione di un **"marchio di qualità" specifico.**

La proposta prevede inoltre: il conferimento di maggiori poteri alle autorità di regolamentazione; regole di funzionamento chiare per tutte le attività di negoziazione; l'introduzione di una nuova sede di negoziazione (i sistemi di negoziazione organizzati - OTF); nuove tutele per quanto riguarda le attività di trading effettuate mediante le nuove tecnologie; migliori condizioni di concorrenza per alcuni servizi post-negoziazione essenziali, come la compensazione; una maggiore trasparenza delle attività di negoziazione sui mercati dei capitali e per i mercati non azionari.

Voto PE previsto ottobre 2013 (1° lettura codecisione)

5. **durata delle consultazioni pubbliche**

a partire dal 2012 la durata delle consultazioni pubbliche è stata portata **da otto a dodici settimane**

In tale contesto si segnala anche la **relazione** della Commissione del 23 novembre 2011 che riconosce la necessità di **adeguare la normativa dell'UE alle esigenze delle microimprese** attraverso ulteriori interventi per la riduzione degli oneri amministrativi.

In particolare, a partire **dal gennaio 2012**, la Commissione europea si impegna affinché tutte le future proposte legislative della Commissione considerino come **assunto che le microentità vadano escluse dal campo di applicazione della legislazione proposta, ove non si possa dimostrare la proporzionalità della loro copertura.**

Nel caso in cui le microimprese debbano essere incluse nelle proposte legislative per ragioni d'interesse generale, la Commissione proporrà **comunque soluzioni adatte o regimi agevolati.**

La Commissione si impegna, inoltre, a definire un **quadro di valutazione**, aggiornato su base annuale, recante:

- l'indicazione di **tutte le esenzioni e dei regimi agevolati** per le PMI e le microimprese proposti dalla Commissione;
- la **loro evoluzione** durante il processo legislativo e la **normativa definitiva** adottata da Parlamento europeo e Consiglio;
- la **successiva attuazione** di tali disposizioni da parte degli Stati membri.

La Commissione europea si impegna, inoltre, ad una **effettiva consultazione** delle PMI ed a favorire una loro **maggiore partecipazione al processo legislativo** europeo.

Il Consiglio competitività del 20-21 febbraio 2011 ha approvato conclusioni con le quali ha accolto favorevolmente la relazione della Commissione.

In tema di microimprese si ricorda che la **direttiva 2012/6/UE** del 14 marzo 2012 che modifica la **direttiva 78/660/CEE** del Consiglio relativa ai conti annuali di taluni tipi di società, consente agli Stati membri di esentare le microentità dall'applicazione delle direttive contabili.

Obiettivo II. Finanziamento delle PMI

Azione B. Adottare un piano d'azione per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti, compreso l'accesso al capitale di rischio e ai mercati dei capitali

6. **piano d'azione** per migliorare l'accesso delle PMI europee ai mercati dei capitali - dicembre 2011

Il **piano d'azione** è inteso a **mantenere costante il flusso di credito nei confronti delle PMI** attraverso una strategia che prevede un maggiore sostegno finanziario da parte del bilancio dell'UE e della BEI.

*Il 5 febbraio 2013 il Parlamento europeo ha approvato una **relazione** d'iniziativa con la quale accoglie favorevolmente il piano d'azione della Commissione.*

*Il Parlamento europeo ritiene necessario **imporre obiettivi relativi agli importi e alle condizioni di finanziamento da offrire alle PMI** a quegli istituti bancari che, durante la crisi, hanno beneficiato di aiuti di Stato e sovvenzioni implicite da parte delle banche centrali e della Banca centrale europea.*

7. **Proposta di regolamento** intesa a definire una nuova disciplina per la commercializzazione di fondi designati come "**fondi di capitale di rischio europei**" - Dicembre 2011

8. **proposta di regolamento** relativo ai **fondi europei per l'imprenditoria sociale** - Dicembre 2011

L'obiettivo di fondo delle due proposte – che rientrano sia nel piano d'azione sia nell'**Atto per il mercato unico I** - è migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti tramite l'istituzione di un **passaporto su scala UE per i gestori di fondi europei di venture capital (FEVC) e di fondi europei per l'imprenditoria sociale (FEIS)**, in relazione alla commercializzazione di tali fondi.

Le proposte introducono requisiti uniformi per i gestori di organismi di investimento collettivo che desiderano operare sotto il regime del passaporto europeo – inerenti, ad esempio, al portafoglio e alle tecniche d'investimento, alle imprese ammissibili per un fondo qualificato. Inoltre, una serie di norme uniformi a livello UE garantiranno agli investitori informazioni chiare e trasparenti sulla destinazione degli investimenti.

Mentre i FEVC puntano principalmente a fornire alle PMI finanziamenti azionari nella fase di avvio delle attività, i FEIS possono ricorrere a una gamma più ampia di strumenti d'investimento, quali finanziamenti del settore pubblico e privato, strumenti di debito o piccoli prestiti.

Voto PE su entrambe le proposte previsto marzo 2013 (1° lettura codecisione)

9. **comunicazione** su un quadro per la futura generazione di **strumenti finanziari innovativi**: le piattaforme UE di capitale e di debito - Ottobre 2011

Nell'ambito del futuro quadro finanziario pluriennale 2014-2020 si propone creare **piattaforme di capitale** (attraverso strumenti azionari per investimenti volti alla crescita quali investimenti in fondi di capitale di rischio a livello transfrontaliero all'interno dell'UE e "fondi di fondi" con investimenti transfrontalieri in fondi di capitale di rischio che investono successivamente nelle imprese) e **piattaforme di debito** (attraverso uno strumento di prestito capace di offrire accordi di condivisione dei rischi diretti o di altro tipo con intermediari finanziari) con l'obiettivo di semplificare, standardizzare e rendere più coerenti tutti gli strumenti finanziari innovativi attuati per mezzo del bilancio dell'UE.

*Il 26 ottobre 2012 il PE ha approvato una **risoluzione** con la quale accoglie favorevolmente le proposte della Commissione.*

10. una **proposta di regolamento** relativa all'istituzione di un **nuovo strumento di finanziamento per la ricerca e l'innovazione Horizon 2020** - novembre 2011

Nel quadro delle prospettive finanziarie 2014-2020, la Commissione intende **unificare i finanziamenti** a sostegno della ricerca e dell'innovazione attualmente erogati dall'UE in ambiti diversi garantendo un'intensa **partecipazione delle PMI** (anche microimprese) attraverso sia la semplificazione delle regole di partecipazione al programma sia l'allestimento di uno sportello unico dedicato. In forza del loro ruolo cruciale nell'innovazione, la proposta della Commissione prevede di destinare **alle PMI circa 8,6 miliardi di euro** nell'ambito delle diverse azioni e sottoprogrammi.

*Il 28 novembre 2012 la Commissione Industria, ricerca ed energia (ITRE) del PE ha approvato una **relazione** che sarà successivamente sottoposta al voto della plenaria, nel quadro più generale delle discussioni sulle prospettive finanziarie 2014-2020.*

11. **Proposta** relativa al **programma per la competitività delle imprese e le PMI (COSME)** novembre 2011

Nel quadro delle prospettive finanziarie **2014-2020**, la Commissione propone un bilancio di **2,5 miliardi di euro** inteso ad aumentare la **competitività delle imprese e delle PMI** attraverso il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti, il sostegno all'internazionalizzazione, e la promozione della cultura imprenditoriale. Il nuovo programma si concentrerà principalmente sugli strumenti finanziari - che includeranno uno strumento di capitale proprio e uno strumento di garanzia dei prestiti - e prevede meccanismi semplificati

per agevolare la partecipazione delle piccole imprese. Il COSME opererà in stretta sinergia con il programma quadro per la ricerca e l'innovazione "Orizzonte 2020" che prevede obiettivi specifici e indirizzi rivolti alle PMI

Il Consiglio del 30-31 maggio 2012 ha approvato i principali elementi del programma.

*Il 28 novembre 2012 la Commissione Industria, ricerca ed energia (ITRE) del PE ha approvato una **relazione** che sarà sottoposta al voto della plenaria, nel quadro più generale delle discussioni sulle prospettive finanziarie 2014-2020.*

12. nuovo meccanismo di garanzia (SME risk-sharing instrument (RSI)) - dicembre 2011

Lanciato da Commissione europea e BEI, il **nuovo strumento finanziario di condivisione dei rischi (RSI)** è gestito dal Fondo europeo d'investimento (FEI), organismo del gruppo BEI, e mira ad incoraggiare le banche ad accordare prestiti e *leasing* a PMI ed imprese con meno di 500 impiegati aventi attività di ricerca, sviluppo o innovazione per somme comprese tra 25mila e 7,5 milioni di euro. La durata dei prestiti può variare dai 2 ai 7 anni.

Una somma supplementare di 6 miliardi di euro di prestiti dovrebbe essere sbloccata entro la fine del 2013, di cui massimo 1,2 miliardi di euro per le PMI e 300 milioni di euro per le infrastrutture di ricerca. A partire dal 2014, in combinazione con nuovi strumenti di finanziamento azionario, la Commissione europea ha intenzione di rinforzare e di allargare il Risk Sharing Finance Facility nel contesto di Orizzonte 2020, programma quadro per la ricerca e l'innovazione.

13. Guida pratica per le PMI - giugno 2012

Fornire alle PMI informazioni sulle opportunità di accesso a più di 120 programmi di finanziamento nazionali o regionali per un totale di finanziamenti pubblici superiore a 50 miliardi di euro nei 27 Stati membri.

14. Iniziativa per rafforzare i sistemi informativi nazionali della rete Enterprise Europe - giugno 2012

Fornire alle PMI migliori informazioni sulle forme di finanziamento disponibili.

La rete Enterprise Europe è stata lanciata nel 2008 ed è rappresentata in 51 paesi da 600 organizzazioni partner

Obiettivo III Accesso al mercato per le PMI

Azione C. Rendere gli appalti pubblici più accessibili alle PMI per mezzo di una maggiore semplificazione

15. Proposta di direttiva in materia di appalti pubblici – dicembre 2011

16. Proposta di direttiva in materia di appalti degli enti erogatori di acqua, energia, servizi di trasporto e servizi postali – dicembre 2011

Obiettivo della proposte è la **modernizzazione della normativa esistente** fissata dalle direttive **2004/17/CE** (appalti degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali), **2004/18/CE** (appalti pubblici di lavori, forniture e servizi), e **2009/81/CE** (appalti di lavori, forniture e servizi nei settori della difesa e della sicurezza).

Il pacchetto prevede misure concrete per **eliminare gli ostacoli all'accesso delle PMI al mercato**, quali:

- la semplificazione degli obblighi di documentazione nelle procedure di appalto;
- la creazione di un documento standard ai fini della selezione;
- un incentivo per le amministrazioni aggiudicatrici a prendere in considerazione la suddivisione degli appalti in lotti più piccoli che sono più accessibili alle PMI;
- la riduzione del numero di requisiti di partecipazione.

In generale, le proposte prevedono:

- la semplificazione delle procedure mediante un maggiore ricorso alla trattativa ed agli appalti online;
- una maggiore attenzione per i criteri sociali ed ambientali;
- la lotta ai conflitti di interesse, ai favoritismi ed alla corruzione anche mediante la designazione da parte degli Stati membri di un'autorità nazionale unica incaricata della vigilanza, dell'esecuzione e del controllo degli appalti pubblici.

La proposta è inserita tra le priorità dell'**Atto per il mercato unico I**

Il Consiglio competitività dell'11 dicembre 2012 ha definito un orientamento generale

Voto PE previsto aprile 2013

17. **Proposta di direttiva** in materia di **concessioni** - dicembre 2011

La proposta è intesa a **migliorare l'accesso degli operatori economici, comprese le PMI, al mercato delle concessioni di lavori e servizi**, ed è volta ad estendere la maggior parte degli obblighi applicabili alle concessioni di lavori pubblici a tutte le concessioni di servizi. Si prospetta tra l'altro la pubblicazione obbligatoria nella Gazzetta Ufficiale dell'UE delle concessioni di importo pari o superiore a 5 milioni di euro, il rispetto di determinate garanzie durante la procedura di aggiudicazione e una serie di chiarimenti riguardanti le modifiche in corso di esecuzione.

Il Consiglio competitività dell'11 dicembre 2012 ha definito un orientamento generale.

Voto PE previsto marzo 2013

Azione D. Facilitare il recupero dei crediti transfrontalieri e garantire alle PMI condizioni ottimali per gli scambi commerciali transfrontalieri, anche via internet.

18. **Proposta di regolamento** che istituisce un'**ordinanza europea di sequestro conservativo** su conti bancari per facilitare il **recupero transfrontaliero dei crediti** in materia civile e commerciale - luglio 2011

La proposta intende **facilitare** a cittadini ed imprese, **in particolare le PMI, il recupero transfrontaliero dei crediti** attraverso una **procedura europea uniforme - alternativa alle procedure nazionali** senza tuttavia sostituirle - finalizzata all'emissione di un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari ("ordinanza di sequestro conservativo").

La nuova procedura consentirebbe a i creditori di ottenere un provvedimento cautelare che bloccherebbe le somme detenute dal debitore su un conto bancario in uno degli Stati membri evitando che, dissipando tali somme, il debitore comprometta gli sforzi del creditore per recuperare il proprio credito.

Il Consiglio del 6-7 dicembre 2012 ha svolto un dibattito pubblico.

Voto PE previsto settembre 2013

Azione E. Predisporre una proposta legislativa per l'adozione nell'UE di forme alternative di composizione delle controversie, con l'eventuale creazione di un sistema europeo di composizione online delle controversie (tra imprese o tra imprese e consumatori) relative a transazioni commerciali per via elettronica.

19. **Proposta di direttiva** su forme sostitutive di **risoluzione delle controversie (ADR)** – novembre 2011

20. **Proposta di regolamento** sulla **risoluzione delle controversie on-line (ODR)** - novembre 2011

Entrambe le proposte intendono offrire una soluzione semplificata, efficace ed economica alle **procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie** tra consumatori, professionisti e imprese connesse a vendite di beni e forniture di servizi.

La prima è intesa a definire un quadro comune per sistemi di **risoluzione alternativa delle controversie (ADR)** - esistenti o da istituire - fissando principi comuni minimi in materia di qualità, imparzialità, trasparenza ed efficacia.

Il sistema ADR sarà completato da un **meccanismo ODR** che comporta l'istituzione di una piattaforma europea di **risoluzione delle controversie online** (si tratterà di un sito web interattivo accessibile elettronicamente e gratuito in tutte le lingue dell'Unione).

La proposta è inserita tra le priorità dell'**Atto per il mercato unico I**

Il Consiglio del 30 maggio 2012 ha approvato un approccio generale

Su entrambe le proposte voto PE previsto marzo 2013 (1° lettura codecisione)

Azione F. Presentare una proposta legislativa per una base imponibile consolidata comune per le società e una nuova strategia IVA, mirando soprattutto a ridurre gli ostacoli fiscali e gli oneri amministrativi per le PMI nel

mercato unico

21. **Proposta di direttiva** relativa ad una **base imponibile comune per la tassazione delle società** (*common consolidated corporate tax base - CCCTB*) – marzo 2011

La proposta intende uniformare a livello UE la base imponibile lasciando agli Stati membri il diritto di stabilire le rispettive aliquote d'imposta sul reddito delle società.

Il 19 aprile 2012 il Parlamento europeo ha approvato emendamenti chiedendo di applicare la CCCTB in un una fase transitoria soltanto alle società cooperative europee che hanno una natura transfrontaliera e, dopo cinque anni, renderla obbligatoria per tutte le imprese europee, ad eccezione delle PMI, per le quali l'adesione al regime della CCCTB resterebbe volontaria.

La Commissione stima che l'introduzione di una base imponibile comune consentirebbe alle imprese stabilite nell'UE di risparmiare ogni anno 700 milioni di euro grazie a minori costi di adeguamento alla normativa e 1,3 miliardi di euro per effetto del consolidamento.

Voto PE aprile 2012, in attesa voto Consiglio (procedura legislativa speciale con lettura unica PE e voto Consiglio all'unanimità)

Azione G. Predisporre un documento di orientamento per spiegare le norme sull'etichettatura di origine e informare le PMI dei mezzi di cui dispongono per proteggere i loro legittimi interessi

22. In materia di **etichettatura di origine** la Commissione europea ha presentato una **Proposta di regolamento** relativa all'indicazione del paese di origine di alcuni prodotti industriali (come viti, bulloni, utensileria, tubi e rubinetterie, pneumatici, ceramica, tessuti) importati da paesi terzi nel 2005. La materia è stata più volte discussa dal Parlamento europeo - che ha approvato una dichiarazione e **duedistinte** risoluzioni - ma non è mai stata discussa dal Consiglio.

Tenuto conto dell'*impasse* che da anni si registrava in Consiglio, nell'adottare il programma di lavoro per il 2013, il 23 ottobre 2012 **la Commissione europea** ha inserito quella sul "**made in**" tra le proposte legislative pendenti da **ritirare**.

Il 17 gennaio 2013 il **Parlamento europeo** in sessione plenaria ha approvato una **ulteriore risoluzione** sull'indicazione del paese di origine di taluni prodotti importati da paesi terzi nell'UE in cui si afferma che l'UE deve rendere obbligatorio l'uso del marchio d'origine per tali beni importati nell'UE, quali abiti, scarpe e gioielli e si **richiede la presentazione** da parte della Commissione europea di una **nuova proposta legislativa**.

Azione H. Proporre uno strumento di diritto contrattuale europeo rispondente alle necessità delle PMI che cercano di entrare in nuovi mercati

23. **Proposta di regolamento** relativo a un **diritto comune europeo della vendita** – ottobre 2011

La proposta intende introdurre uno **strumento opzionale per il diritto europeo dei contratti**, al fine di rendere **l'accesso al commercio transfrontaliero meno incerto in**

particolare per le piccole e medie imprese (PMI), superando le attuali differenze tra i singoli diritti nazionali. Si prevede anche una riduzione dei costi amministrativi.

Oggetto della proposta sarebbero i contratti sulle vendite di beni e la fornitura di contenuto digitale, nonché i servizi direttamente connessi, stipulati tra imprese e consumatori nonché tra imprese in cui almeno una delle parti è una piccola o media impresa (PMI). Entrambe le parti di un contratto transfrontaliero dovrebbero esprimere l'accordo a utilizzare tale regime alternativo.

La proposta è inserita anche nell'**Atto per il mercato unico I**

Il provvedimento è tuttora all'esame del Consiglio e del PE

Azione I. Stabilire una procedura uniforme per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti

24. **Proposta di regolamento** che istituisce un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale - Luglio 2011

La proposta è intesa a **facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti, in particolare alle PMI**, garantendo una maggiore certezza giuridica ed efficienza nell'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale nei casi transfrontalieri. Si tratta di istituire una procedura europea uniforme finalizzata all'emissione di un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari ("ordinanza di sequestro conservativo"), da mettere a disposizione dei cittadini e delle imprese in alternativa alle procedure nazionali.

La proposta è inserita tra le priorità dell'**Atto per il mercato unico I**

Il Consiglio del 7-8 giugno 2012 ha svolto un dibattito pubblico. Voto PE previsto settembre 2013(1° lettura codecisione)

Azione J. Procedere alla revisione del sistema europeo di normazione

25. nuovo **regolamento n. 1025/2012** europeo sulla normazione tecnica, - 25 ottobre 2012)

A partire dal 1° gennaio 2013 il regolamento costituisce la **nuova base legale in tema di normazione** per la UE, gli organismi europei e nazionali di normazione, le organizzazioni europee di rappresentanza dei soggetti interessati e gli Stati Membri.

Le nuove disposizioni intendono rendere più veloce ed efficace il processo di standardizzazione delle norme sviluppate dall'industria europea, assicurando che le PMI e le parti interessate della società siano adeguatamente rappresentate nella processo di standardizzazione, ad esempio, attraverso l'individuazione di progetti di formazione di particolare interesse per le PMI, la concessione alle PMI dell'accesso alle attività di normazione senza obbligo di adesione a un organismo di normazione nazionale o la concessione di un accesso gratuito o di tariffe speciali per partecipare alle attività di formazione o per l'offerta di pacchetti di norme a prezzo ridotto.

La revisione del sistema europeo di formazione figura tra le priorità dell'**Atto per il mercato**

unico I

Azione K. Adottare una decisione per garantire il riconoscimento reciproco dell'identificazione e dell'autenticazione elettroniche nell'UE revisione della direttiva sulle firme elettroniche.

26. **Proposta di regolamento** in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le **transazioni elettroniche** nel mercato interno - giugno 2012

Il quadro normativo proposto mira a **promuovere l'adozione dei servizi fiduciari elettronici sensibilizzando maggiormente le PMI** e i cittadini sul potenziale di tali servizi, al fine di realizzare un mercato unico digitale pienamente integrato. In particolare si intende consentire **interazioni elettroniche sicure e continue fra imprese**, cittadini e autorità pubbliche, migliorando l'efficacia dei servizi on-line pubblici e privati, dell'e-business e del commercio elettronico nell'UE.

La proposta è inserita tra le priorità dell'**Atto per il mercato unico I**

Il Consiglio europeo ha più volte sollecitato una rapida adozione della proposta. La votazione della commissione ITRE del Parlamento europeo è prevista per settembre 2013 (1° lettura codecisione).

Azione L. Definire una nuova strategia di sostegno alle PMI europee nei mercati al di fuori dell'Unione europea, e per i cluster e le reti competitivi su scala mondiale

27. **comunicazione** "Piccole imprese, grande mondo— un nuovo partenariato per aiutare le **PMI a cogliere le opportunità globali**" – novembre 2011

La Commissione propone una strategia intesa ad **umentare le possibilità per le PMI europee di operare sui mercati internazionali** - attualmente limitata solo al 13% delle piccole imprese UE - in particolare:

- migliorando i regimi di sostegno;
- rafforzando i servizi di informazione e assistenza;
- promuovendo cluster e reti di imprese;
- istituendo un Forum per l'internazionalizzazione delle PMI.

*Il 23 ottobre 2012 il Parlamento europeo ha approvato una **risoluzione** sulla competitività e opportunità commerciali per le piccole e medie imprese (PMI).*

Obiettivo IV. Economia efficiente sul piano delle risorse

Azione M. Nel quadro definito da Europa 2020, agevolare le PMI la transizione verso una crescita efficiente sul piano delle risorse, ad esempio, con l'introduzione di incentivi a favore di audit dell'energia e delle risorse o con il

ricorso a strumenti basati sul mercato

28. nuova **direttiva 2012/27/CE sull'efficienza energetica** – 25 ottobre 2012

La direttiva, senza fissare obiettivi vincolanti per gli Stati membri, prevede la definizione di obiettivi indicativi nazionali di risparmio energetico in tema di ristrutturazione degli edifici pubblici, di piani di risparmio energetico per le imprese pubbliche e *audit* energetici per tutte le grandi imprese.

La direttiva prevede per gli Stati membri la possibilità di istituire **regimi di sostegno a favore delle PMI** (art. 8.2), al fine di coprire i costi di *audit* energetici e dell'attuazione delle raccomandazioni risultanti da tali *audit*.

29. **comunicazione** Innovazione per un futuro sostenibile - **Piano d'azione per l'ecoinnovazione (EcoAP)** - Dicembre 2011

L'EcoAP comprende strumenti politici e finanziari a sostegno delle PMI nel quadro della promozione delle tecnologie innovative a minor impatto ambientale e basate su un uso più efficace e responsabile delle risorse naturali, compresa l'energia.

Il piano comprende azioni da realizzare nel contesto dell'**attuale quadro finanziario pluriennale** (ampliare le attività degli "assistenti ambientali per le PMI", in collaborazione con la rete Enterprise Europe Network; istituire una rete europea di finanziatori e investitori a favore dell'ecoinnovazione) e di quello **futuro** (formulare **programmi di assistenza tecnica per le PMI** e il settore finanziario; **rafforzare il ruolo delle PMI ecoinnovative** nelle prime fasi di penetrazione del mercato nel quadro di **Orizzonte 2020**).

Obiettivo V. Imprenditorialità, creazione di occupazione e crescita inclusiva

Azione N. Presentare una serie di raccomandazioni sulla base di uno studio che misura le dimensioni del problema dei fallimenti e della seconda opportunità; migliorare le condizioni per i trasferimenti delle imprese

30. Studio della Commissione "**Business Dynamics: Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy**" – gennaio 2011

Lo studio analizza in 33 paesi europei l'impatto macroeconomico delle procedure legali e amministrative che riguardano i momenti chiave della vita di un'azienda (procedure di start-up/licenze, trasferimento, fallimento e seconda chance), concludendo che:

- solo il 50% delle neoimprese riesce a sopravvivere ai primi cinque anni di attività;
- oltre il 40% degli imprenditori che falliscono è poco motivato a ricominciare, ma anche a causa degli ostacoli reali all'avvio di una nuova attività, ad esempio, la difficoltà di reperire i finanziamenti necessari;
- ogni anno l'Europa perde circa 150.000 aziende pari a 600.000 posti di lavoro esclusivamente a causa delle inefficienze nel trasferimento delle imprese.

In tale contesto lo studio ritiene necessario:

- ridurre la complessità legislativa per rendere possibile e conveniente rilevare imprese

- esistenti piuttosto che impiantarne di nuove;
- migliorare l'ambiente normativo attuando le **raccomandazioni** sulla successione nelle piccole e medie imprese della Commissione (solo 5 Stati sui 33 considerati hanno implementato più del 75% di tali raccomandazioni);
- sviluppare servizi di supporto più efficaci soprattutto nei confronti delle piccole imprese o delle imprese familiari;
- che la Commissione solleciti gli Stati membri a rivedere i sistemi fiscali ed organizzare mercati trasparenti per il trasferimento di imprese, introducendo strumenti di finanziamento per chi vuole ricominciare.

31. **comunicazione** sul **nuovo approccio** europeo in materia di **insolvenza delle imprese** - dicembre 2012;

32. **proposta di regolamento** che modifica il **regolamento n. 1346/2000** relativo alle **procedure d'insolvenza** - dicembre 2012;

33. **relazione** sull'applicazione del **regolamento n. 1346/2000** - dicembre 2012.

La Commissione propone un sistema più efficiente di ristrutturazione e riorganizzazione delle imprese che **permetta alle imprese e alle PMI di sopravvivere alle crisi finanziarie** e incoraggi gli imprenditori a cogliere una **seconda opportunità**.

In relazione alle procedure d'insolvenza relative ai casi transfrontalieri, si propone di introdurre **agevolazioni nell'insinuazione dei crediti**, in particolare per i piccoli creditori e le PMI, attraverso:

- l'introduzione di moduli standard disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea, con relativa riduzione dei costi di traduzione;
- il riconoscimento ai creditori stranieri di: un minimo di 45 giorni per insinuare i crediti, a prescindere da eventuali termini inferiori applicabili ai sensi del diritto nazionale;
- diritto ad essere informati qualora il loro credito sia contestato;
- esonero dall'obbligo di farsi rappresentare da un legale ai fini dell'insinuazione del credito presso la giurisdizione straniera, con conseguente riduzione dei costi per i creditori.

Azione O. Presentare un'iniziativa riguardante in modo specifico le imprese che perseguono obiettivi sociali.

34. **comunicazione** introduttiva del pacchetto "Imprese responsabili" inteso a definire una strategia europea per la responsabilità sociale delle imprese (RSI) – ottobre 2011;

35. **comunicazione** sulla responsabilità sociale d'impresa – ottobre 2011;

36. **comunicazione** "Iniziativa per l'imprenditoria sociale – ottobre 2011

La Commissione propone di **sostenere l'imprenditoria sociale**:

- migliorandone l'accesso ai finanziamenti UE, ad esempio, attraverso la creazione di uno specifico strumento finanziario;
- semplificando il quadro normativo, ad esempio, mediante una futura proposta di statuto della fondazione europea;
- rivedendo le norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato per i servizi sociali e locali.

Tali proposte di ricollegano alle iniziative in materia di semplificazione degli obblighi di trasparenza econtabili e di facilitazione dell'accesso ai finanziamenti delle PMI di cui rispettivamente agli obiettivi I e II della revisione dello SBA, sopra illustrate ai punti 1 e 2.

La promozione delle PMI nell'Atto per il mercato unico

Oltre alle misure sopra riportate si ricorda che "l'**Atto per il mercato unico I**", presentato dalla Commissione il 13 aprile 2011 individua ulteriori priorità, azioni e relative proposte in relazione alla promozione delle PMI.

Azione P. Modifica delle direttive 2006/11/CE in materia di trasparenza, 2003/71/CE sul prospetto, e 2003/6/CE sugli abusi di mercato, al fine di rendere proporzionati gli oneri applicati alle PMI quotate, garantendo nel contempo lo stesso livello di tutela agli investitori

37. una **proposta di regolamento** relativo all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (**abusi di mercato**) – ottobre 2011;

38. una **proposta di regolamento** riguardante l'applicazione di sanzioni penali connesse con abusi di mercato - ottobre 2011.

Le proposte sono intese a rafforzare l'integrità dei mercati finanziari dell'UE definendo i **reati di abuso di mercato** che dovrebbero essere considerati dagli Stati membri come **illeciti penali** ed essere pertanto oggetto di **sanzioni**.

Tra le fattispecie individuate figurano l'istigazione, il favoreggiamento, la complicità e il tentativo di commettere un reato, nonché il reato di manipolazione dei parametri, ad esempio quelli relativi ai prestiti interbancari (EURIBOR e LIBOR), non previsto dalla Commissione nelle versioni originarie delle proposte.

Voto PE previsto giugno 2013 (1° lettura codecisione)

Made in Italy e lotta alla contraffazione

La globalizzazione dei mercati ha provocato effetti economici complessivi complessi. Il venir meno delle barriere di carattere protezionistico alla libera circolazione delle merci ha alimentato il diffondersi di comportamenti anomali, tra questi figura la dilagante imitazione dei prodotti e dei marchi aziendali di alcuni paesi europei da parte di produttori specialmente dell'area asiatica. Gli effetti negativi di questo fenomeno sono particolarmente preoccupanti per i settori produttivi del cosiddetto "made in Italy" e per i distretti produttivi locali che ne costituiscono l'ossatura portante.

Tutela del Made in Italy

Durante la XVI legislatura il Parlamento è intervenuto a tutela del **made in Italy** con il **decreto-legge 135/2009 (A.C. 2897)**. Più in particolare l'articolo 16 ha introdotto una regolamentazione dell'uso di **indicazioni di vendita** che presentino il prodotto come **interamente realizzato in Italia**, quali «100% made in Italy», «100% Italia», «tutto italiano» o simili, prevedendo una sanzione penale per l'uso indebito di tali indicazioni di vendita ovvero di segni o figure che inducano la medesima fallace convinzione.

Inoltre è stata introdotta una sanzione per la condotta del produttore e del licenziatario che **maliziosamente omettano di indicare l'origine estera dei prodotti pur utilizzando marchi naturalmente riconducibili a prodotti italiani**, modificando la precedente disciplina in materia. Con riferimento alla norma in esame il Ministero dello sviluppo economico ha emanato una **circolare esplicativa**.

Sempre al fine di tutelare il **made in Italy** il legislatore è intervenuto con la **legge 99/2009 (A.C. 1441-ter)**. Più in particolare sono state previste norme che mirano a rafforzare la tutela della proprietà industriale e gli strumenti di lotta alla contraffazione, anche sotto il profilo penale (v. **Tutela della proprietà industriale**).

Tra le più significative si ricordano:

- le sanzioni in caso di mendace indicazione di provenienza o di origine;
- l'estensione della disciplina delle **“operazioni sotto copertura”** alle indagini per i delitti di **contraffazione**. Dette operazioni consistono in attività di tipo investigativo affidate in via esclusiva ad ufficiali di polizia giudiziaria, infiltrati sotto falsa identità negli ambienti malavitosi al fine di reperire prove e accertare responsabilità;
- l'affidamento agli organi di polizia o ad altri organi dello Stato o enti pubblici non economici dei **beni mobili registrati sequestrati** (automobili, navi, imbarcazioni, natanti e aeromobili) nel corso dei procedimenti per la repressione di tali reati;
- la **confisca amministrativa dei locali** ove vengono prodotti, depositati, detenuti per la vendita o venduti i materiali contraffatti, salvaguardando il diritto del proprietario in buona fede.

Presso il Ministero dello sviluppo economico è stato istituito il **Consiglio nazionale anticontraffazione**, con funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento delle azioni intraprese da ogni amministrazione, al fine di migliorare l'azione complessiva di contrasto della contraffazione a livello nazionale.

Per quanto riguarda la materia della **proprietà industriale** la **legge 99/2009** ha introdotto **modifiche** al relativo **Codice (decreto legislativo 30/2005)**, incidendo su profili sia di natura sostanziale sia processuale.

Per quanto riguarda i profili sostanziali le modifiche riguardano, tra l'altro, il diritto di priorità per i brevetti di invenzione e per i modelli di utilità e i limiti alla protezione accordata dal diritto d'autore ai disegni e modelli industriali.

Con riferimento ai profili processuali si segnala, tra le altre modifiche, l'eliminazione del riferimento all'applicazione del rito societario per i procedimenti in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale e l'ampliamento delle controversie devolute alle sezioni specializzate.

Inoltre la legge ha **delegato** il Governo ad adottare **disposizioni correttive o integrative** del richiamato Codice, anche con riferimento ai profili processuali. A tale previsione, acquisiti i pareri parlamentari sullo schema di decreto iniziale (**atto n. 228**), è stata data attuazione con il **decreto legislativo 131/2010**. Il regolamento di attuazione del Codice della proprietà industriale è stato adottato con **D.M. 33/2010**.

I settori del Made in Italy

Durante la XVI legislatura sono state emanate alcune leggi che riguardano specifiche produzioni del *made in Italy*.

Con la **legge 55/2010 (A.C. 2624)** sono state introdotte disposizioni in materia di commercializzazione di **prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri** (anche con riferimento alla riconoscibilità e tutela dei prodotti italiani).

In particolare la legge istituisce, in tali settori, un sistema di **etichettatura obbligatoria** dei prodotti, che evidenzii il **luogo di origine** di ciascuna **fase di lavorazione** assicurando così la tracciabilità dei prodotti stessi.

Inoltre si consente l'**uso dell'indicazione «Made in Italy»** esclusivamente per i suindicati prodotti (oltre che per i prodotti conciari e del settore dei divani) le cui **fasi di lavorazione**, come individuate dallo stesso provvedimento, abbiano avuto luogo **prevalentemente nel territorio italiano**.

Infine, si prevedono sanzioni amministrative pecuniarie e il sequestro e la confisca delle merci nel caso di violazione delle disposizioni del provvedimento, che se reiterata o commessa mediante attività organizzate è soggetta a sanzione penale.

Le amministrazioni italiane competenti - tra cui il Presidente del Consiglio che ha emanato una **direttiva** recante indirizzi interpretativi pubblicata in *G.U.* 2 dicembre 2010 - hanno precisato che **la legge 55/2010 non può considerarsi applicabile** sino a quando non saranno adottate le necessarie norme attuative previste dall'art. 2 della legge medesima.

Con riferimento all'attuazione della **legge 55/2010** e alla proposta in sede di Unione europea del marchio di origine obbligatorio per i prodotti importati da paesi extra UE, la X Commissione della Camera nella **seduta del 16 novembre 2010** ha approvato il testo unificato (8-00096) delle **risoluzioni 7-00411, 7-00426 e 7-00430**.

La **legge 8/2013** ha, poi, dettato le nuove regole per la definizione, la lavorazione e la commercializzazione dei prodotti di cuoio, pelle e pelliccia (**Commercio dei prodotti di pelle, cuoio e pelliccia**), ove si prevede che, per i prodotti ottenuti da lavorazioni in Paesi esteri che comunque utilizzano la dicitura italiana dei termini "cuoio", "pelle" e "pelliccia", l'etichetta debba indicare **lo Stato di provenienza**.

La Commissione d'inchiesta sulla contraffazione

Nella **seduta del 13 luglio 2010** la Camera ha approvato, con limitate modifiche, il testo unificato **Doc. XXII, n. 12-16-A**, istituendo una **Commissione** parlamentare monocamerale **di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale**. Nella **seduta del 22 gennaio 2013** è stata approvata la **relazione conclusiva** della Commissione, oltre alla **relazione sulla pirateria digitale in rete**. Durante la propria attività la Commissione ha approvato altri documenti:

- **Relazione sulla contraffazione nel settore agroalimentare;**
- **Relazione sulla contraffazione nel settore del tabacco;**
- **Relazione sulla contraffazione nei settori del tessile e della moda.**

La proposta di regolamento sul Made in

Una **proposta di regolamento** relativa all'indicazione del paese di origine di alcuni prodotti industriali (come viti, bulloni, utensileria, tubi e rubinetterie, pneumatici, ceramica, tessuti) importati da paesi terzi è stata presentata dalla Commissione europea il 16 dicembre 2005 (COM(2005)661).

La proposta non è mai stata discussa dal Consiglio.

Il Parlamento europeo in sessione plenaria:

- in data 11 dicembre 2007, ha adottato una dichiarazione nella quale si ribadiva il diritto dei consumatori europei ad un accesso immediato alle informazioni relative agli acquisti;
- il 25 novembre 2009 ha votato una **risoluzione** sul marchio d'origine nella quale, tra l'altro, invitava la Commissione e il Consiglio a istituire meccanismi di vigilanza e di lotta contro la frode in campo doganale;
- il 21 ottobre ha approvato una **risoluzione** chiedend che alcuni beni importati da paesi extra UE indichino chiaramente il paese d'origine per aiutare i consumatori a compiere una scelta informata, che vengano erogate sanzioni in caso di violazione delle norme e che si utilizzi l'inglese sulle etichette ovunque nell'Unione.

Il 23 ottobre 2012 **la Commissione europea**, nell'adottare il programma di lavoro per il 2013, tenendo conto *dell'impasse* che da anni si registrava in Consiglio, ha indicato tra le proposte legislative pendenti da **ritirare** quella sul **"made in"**.

Il 17 gennaio 2013 il **Parlamento europeo** in sessione plenaria ha approvato una **ulteriore risoluzione** sull'indicazione del paese di origine di taluni prodotti importati da paesi terzi nell'UE in cui si afferma che l'UE deve rendere obbligatorio l'uso del marchio d'origine per tali beni importati nell'UE, quali abiti, scarpe e gioielli e si **richiede la presentazione** da parte della Commissione europea di una **nuova proposta legislativa**.

Proposte UE su sicurezza dei prodotti

Il 13 febbraio 2013 la Commissione europea ha presentato due proposte di regolamento sulla sicurezza dei prodotti.

La prima **proposta** riguarda la sicurezza dei prodotti di consumo ottenuti, sia all'interno che all'esterno dell'UE, mediante un processo di fabbricazione. Contiene norme volte ad

assicurarne la piena tracciabilità mediante l'obbligatorietà dell'indicazione di origine, nonché tramite la fissazione di regole specifiche per produttori, importatori e distributori.

Per i beni prodotti in Europa, l'impresa potrà scegliere se indicare genericamente "Made in Europe" o, più specificamente, ad esempio: " Made in Italy" o "Made in Germany" o "Made in Slovakia" o "Made in France".

La seconda **proposta** riguarda la sorveglianza del mercato dei prodotti e punta ad un maggiore ed efficace coordinamento tra le autorità di sorveglianza anche rispetto ai risultati delle diverse attività di controllo.

Approfondimenti

- [Commercio dei prodotti di pelle, cuoio e pelliccia](#)
- [Settore gemmologico](#)

Dossier pubblicati

Sul collegato sviluppo ed energia

- [Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia - A.C. 1441-ter-C - Elementi per l'esame in Assemblea \(19/06/2009\)](#)

Sull'istituzione di una Commissione di inchiesta sulla contraffazione

- [Doc. XXII, n. 12 e Doc. XXII, n. 16 Contraffazione e pirateria in campo commerciale nel Regno Unito e in Spagna \(26/02/2010\)](#)
- [Doc. XXII, n. 12 e Doc. XXII, n. 16 Contraffazione e pirateria in campo commerciale in Francia e Germania \(26/02/2010\)](#)
- [Istituzione di una Commissione di inchiesta sulla contraffazione e la pirateria commerciale Doc. XXII, n. 12-16-A - Elementi per l'esame in Assemblea \(09/07/2010\)](#)

Documenti e risorse web

Sul marchio di origine obbligatorio per i prodotti importati da paesi extra UE

- [Proposta di regolamento riguardante l'indicazione obbligatoria del paese di origine di taluni prodotti importati da paesi terzi \(COM\(2005\) 661\)](#)
- [Parere del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento relativo all'indicazione del paese di origine di taluni prodotti importati da paesi terzi](#)

Sulla lotta alla contraffazione

- [Direzione Generale Lotta alla Contraffazione - Ufficio Italiano Brevetti e Marchi \(UIBM\)](#)
- [Statistiche doganali UE sulla lotta alla contraffazione \(Commissione europea\)](#)
- [Comunicazione della Commissione europea: Migliorare la tutela dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno - COM\(2009\)467](#)
- [IPR Enforcement Report 2009 \(Commissione europea\)](#)

Sulla proprietà industriale

- Ufficio UE per la registrazione dei marchi, modelli e disegni
- Marchi
- Disegni e modelli
- Brevetti
- Guida operativa al sistema della proprietà intellettuale in Italia

Approfondimento: Commercio dei prodotti di pelle, cuoio e pelliccia

Sulla G.U. n. 25 del 30 gennaio 2013 è stata pubblicata la [legge 8/2013](#) recante nuove regole per la definizione, lavorazione e commercializzazione dei prodotti di cuoio, pelle e pelliccia, approvata definitivamente in sede legislativa dalla X Commissione Attività produttive della Camera nella seduta del 19 dicembre 2012.

La lavorazione dei prodotti di cuoio, pelle e pelliccia è stata fino ad oggi regolata dalla [legge 16 dicembre 1966, n.1112](#); al fine di meglio tutelare la qualità delle produzioni italiane, il Parlamento ha riscritto le regole relative alla commercializzazione di tali prodotti, prevedendo, in particolare che:

- i termini **cuoio** e **pelle** possono essere utilizzati nella commercializzazione dei relativi prodotti solo nel caso in cui eventuali strati ricoprenti di altro materiale siano di spessore uguale o inferiore a 0,15 millimetri e che le caratteristiche richieste (incluse quelle già previste, riferite al fatto che si deve trattare di prodotti ottenuti dalla lavorazione di spoglie animali sottoposte a trattamento di concia o impregnate in modo tale da conservare inalterata la struttura delle fibre e che gli stessi possono essere con o senza pelo) devono essere possedute anche nel caso in cui i medesimi termini cuoio e pelle siano tradotti in una lingua diversa da quella italiana (requisito valevole anche per la **pelliccia**). Ciò anche nel caso in cui gli stessi siano utilizzati come aggettivi, sostantivi, inseriti come prefissi o suffissi in altre parole;
- le **imprese** specializzate nella lavorazione di tali prodotti sono soggette alle disposizioni vigenti in materia di tutela della salute dei consumatori, dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente, secondo **modelli di organizzazione, gestione e lavorazione certificati da enti terzi**;
- le associazioni di produttori possono riunirsi in **consorzi** per garantire l'origine geografica, la natura e la qualità dei prodotti;
- è fatto divieto di commercializzare prodotti che non abbiano le caratteristiche indicate dalla legge e sopra richiamate;
- per i prodotti ottenuti da lavorazioni in Paesi esteri che comunque utilizzano la dicitura italiana dei termini "cuoio", "pelle" e "pelliccia", **l'etichetta deve indicare lo Stato di provenienza**;
- in caso di violazione delle disposizioni, è prevista una sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma non inferiore a 10.000 euro e non superiore a 50.000 euro.

Dossier pubblicati

[Nuove disposizioni in materia di utilizzo dei termini "cuoio", "pelle" e "pelliccia" e di quelli da essi derivanti o loro sinonimi - A.C. 5584 - Elementi per l'istruttoria legislativa](#)

Approfondimento: Settore gemmologico

L'Assemblea della Camera ha approvato nella seduta del 30 novembre il testo unificato delle proposte n. 225 (Mazzocchi) e 2274 (Mattesini ed altri), volto all'introduzione di una regolamentazione del settore commerciale dei materiali gemmologici, a garanzia sia degli operatori che dei consumatori. Il provvedimento, trasmesso al Senato, non ha completato l'iter previsto.

Il provvedimento intendeva fornire una disciplina organica alla commercializzazione dei **materiali utilizzati nella produzione di gioielli**, di monili e di oggettistica in genere: minerali di origine naturale; minerali sintetici; prodotti artificiali; perle naturali e altri materiali organici di origine animale o vegetale, tradizionalmente utilizzati in gioielleria; perle coltivate o altrimenti denominate; imitazioni di perle.

Erano, a tal fine, fornite le **definizioni** di: materiale gemmologico; materiale gemmologico naturale, trattato, sintetico, artificiale, composito, agglomerato; vetro artificiale; perla naturale; perla coltivata o di coltura, con o senza nucleo; imitazione di perla o perla imitazione.

Era previsto l'obbligo di **applicare le relative denominazioni ai materiali citati**, utilizzando una nomenclatura individuata attraverso il rinvio alla norma UNI EN 10245 (norma tecnica riguardante la nomenclatura dei materiali gemmologici). Era vietato quindi l'uso dei termini «semiprezioso» e «fino». Specifiche denominazioni erano previste per le perle naturali e coltivate (o di coltura). La denominazione dei materiali gemmologici trattati doveva essere completata dall'indicazione del trattamento subito.

Il provvedimento vietava l'importazione, l'esposizione, e la detenzione a scopo di vendita, la vendita o la distribuzione a titolo gratuito di materiali e di prodotti gemmologici la cui **denominazione risulti diversa** da quella prevista dal testo unificato.

Le denominazioni previste dal provvedimento dovevano essere indicate su tutti i documenti commerciali o pubblicitari riferiti al prodotto, e sulle etichette o i cartellini che lo accompagnano.

Veniva prevista, da parte del **Ministero dello Sviluppo economico**, la realizzazione di **campagne di comunicazione pubbliche**, con cadenza almeno annuale, dirette a promuovere nei consumatori la conoscenza delle problematiche connesse alla qualità delle gemme.

Alle **regioni** veniva data la facoltà di promuovere **corsi di qualificazione** per i soggetti che operano nel mercato gemmologico, per sviluppare la conoscenza dei materiali, la loro lavorazione e commercializzazione.

Il provvedimento poneva in capo al **venditore l'obbligo di rilasciare**, su richiesta dell'acquirente, **una dichiarazione** in cui sono descritti i materiali gemmologici venduti (siano essi sfusi o montati). La **dichiarazione veniva resa obbligatoria** in caso di vendite a distanza o al di fuori dei locali commerciali. In caso di controversie sul suo contenuto, la risoluzione veniva demandata ad un collegio arbitrale istituito presso la Camera di commercio nella cui circoscrizione ha sede l'acquirente.

Si rendeva inoltre possibile l'autorizzazione di **laboratori abilitati**, iscritti in un apposito elenco tenuto dalle camere di commercio, ad effettuare un'analisi dei materiali gemmologici e **rilasciare le relative certificazioni**, rafforzando in tal modo la tutela degli acquirenti.

Venivano disposte **sanzioni pecuniarie** in caso di violazione della disciplina prevista dal provvedimento, salvo che il fatto costituisca reato. In caso di reiterazione delle violazioni, alle sanzioni amministrative pecuniarie consegue la **sospensione dell'esercizio dell'attività** per un periodo da quindici giorni a sei mesi.

I materiali gemmologici, sfusi o montati, **legalmente prodotti o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo** potevano essere **liberamente immessi** sul mercato nazionale, qualora sia garantito un grado di tutela e di informazione del consumatore equivalente a quello previsto dal provvedimento.

Era prevista, infine, l'emanazione di un **regolamento** di attuazione della legge, entro sei mesi dall'entrata in vigore.

Dossier pubblicati

Mercato dei materiali gemmologici A.C. 225-2274-A - Testo unificato - Elementi per l'esame in Assemblea

Turismo

Durante la XVI legislatura sono state emanate alcune disposizioni per aumentare la competitività del turismo al fine di riqualificare e rilanciare l'offerta turistica a livello nazionale e internazionale.

L'attività turistica è uno dei settori economici che ha avuto la crescita maggiore a livello mondiale negli ultimi anni. Infatti, la spesa dei turisti per viaggi all'estero è raddoppiata e si prevede che nei prossimi dieci anni aumenti di un ulteriore 50%. Il contributo del turismo al prodotto interno lordo dell'Italia ammonta a oltre 130 miliardi di euro (circa il 9% della produzione nazionale) e le persone impegnate in questo settore sono circa 2,2 milioni (un lavoratore su dieci).

Le disposizioni emanate nel settore sono state finalizzate a:

- accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori del Distretto;
- migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione dei servizi;
- assicurare garanzie e certezze giuridiche alle imprese che vi operano con particolare riferimento alle opportunità di investimento, all'accesso al credito, alla semplificazione e celerità nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Ulteriori misure hanno interessato la tutela del consumatore-turista con riferimento ai "viaggi tutto compreso" e la pubblicità ingannevole delle compagnie marittime (v. [Tutela del consumatore turista](#)).

Più in particolare:

- al fine di migliorare l'**efficienza** delle attività poste in essere dagli **enti** che si occupano di promozione turistica è stato previsto che l'**ENIT** - Agenzia nazionale per il turismo, operi all'estero nell'ambito delle Rappresentanze diplomatiche e consolari. Questo consentirà una presenza molto più capillare in tutti gli Stati del mondo di un ente che ha come scopo principale la promozione turistica;
- per aumentare la **competitività** delle **imprese** operanti nel settore turistico sono state emanate alcune norme che favoriscono le aggregazioni attraverso la creazione di **reti di impresa** e di filiera, a queste aggregazioni potranno esser concessi dei contributi, finalizzati alla messa a sistema degli strumenti informativi, all'attivazione di iniziative di formazione e riqualificazione del personale, alla promozione nazionale e internazionale. Più in particolare, poi, per il rilancio delle **attività turistico-balneari** sono state affidati alle regioni alcuni compiti come la fissazione degli indirizzi per lo svolgimento delle **attività accessorie** degli **stabilimenti balneari**, quali l'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande e gli intrattenimenti musicali e danzanti;
- per la valorizzazione e la riqualificazione delle **professioni turistiche** è stata attivato un processo di liberalizzazione delle figure professionali.

Inoltre la necessità di costituire un **corpus organico** di norme e un **coordinamento** sistematico delle **disposizioni** normative vigenti nel settore, dove insistono diversi livelli di Governo statale, regionale ed europea, ha costituito il presupposto per l'emanazione del [\[\[Scheda: codice_del_turismo|Codice del turismo\]\]](#) (allegato 1 del [decreto legislativo 79/2011](#)). La Corte Costituzionale, tuttavia, ha dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni contenute nel provvedimento.

Infine per coordinare una serie di azioni e rilanciare l'Italia nel turismo internazionale (v. [Rilancio del turismo](#)) è stato previsto un **Piano di sviluppo del turismo**, di durata

quinquennale che ed aggiornabile ogni due anni.

Tale piano, presentato alla fine della legislatura, ha messo in risalto come l'Italia ha ancora un ruolo rilevante nel turismo internazionale, ma stenta a tenere il passo della crescita del settore e tende a perdere quota di mercato nei confronti dei suoi tradizionali concorrenti europei. Il turismo comunque rappresenta per il nostro Paese un settore rilevante, con un peso significativo nell'economia nazionale, generando maggiori opportunità di lavoro rispetto ad altri settori industriali considerati prioritari.

Le analisi mettono chiaramente in luce le **criticità** dell'industria turistica italiana:

- difficoltà nella *governance* del settore
- promozione all'estero frammentata
- nanismo delle imprese
- limiti nella capacità di costruire prodotti turistici competitivi
- infrastrutture insufficienti
- formazione del personale inadeguata
- difficoltà ad attrarre investimenti internazionali.

Di fronte a queste criticità, il piano strategico propone alcune **linee guida** e individua un numero rilevante di **azioni concrete** che potrebbero rapidamente migliorare la competitività del settore turistico nazionale.

Per invertire questo andamento negativo il piano prevede uno sforzo mirato, coordinato e di lungo periodo, dove le politiche per il turismo devono essere poste al centro dell'Agenda del Governo e del Paese.

Più in particolare il piano prevede sette linee di intervento fondamentali e circa 60 azioni concrete da realizzare. Le sette linee guida sono:

1. Governance: potenziamento del supporto e del coordinamento centrale.
2. Rilancio dell'Agenzia Nazionale del Turismo: riprogettazione della missione e dell'organizzazione, in linea con le migliori agenzie nazionali per il Turismo.
3. Miglioramento dell'offerta: focus su 30-40 poli prioritari, innovazione e segmenti afferenti e BRIC.
4. Ricettivo: riqualifica e consolidamento.
5. Trasporti e infrastrutture: evoluzione coerente con i bisogni del turismo.
6. Formazione e competenze: riqualificazione dell'istruzione turistica e attrattività delle professioni.
7. Investimenti: attrazione tramite incentivi specifici e "burocrazia zero".

Approfondimenti

- [Codice del turismo](#)
- [Rilancio del turismo](#)
- [Tutela del consumatore turista](#)

Approfondimento: Codice del turismo

Il Codice del Turismo

Il Codice del turismo, varato definitivamente con il **decreto legislativo 79/2011**, per promuovere il mercato del turismo e rafforzare la tutela del consumatore, avrebbe dovuto intervenire nella materia fissando punti di riferimento univoci al fine di un coordinamento tra Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze. Inoltre avrebbe dovuto operare un riordino e una razionalizzazione complessiva delle disposizioni vigenti nella materia. La sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2012, accogliendo i ricorsi presentati dalle Regioni sotto il profilo del mancato rispetto da parte del d.lgs. dei limiti della delega legislativa, la cui vigenza è oggi limitata alle sole parti inerenti il "diritto privato del turismo", perdendo così definitivamente ogni carattere di sistematicità ed organicità.

Il **decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79** (G.U. n. 129 del 6 giugno 2011), emanato dopo l'espressione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari sullo schema di decreto iniziale (atto n. 327), conteneva **due distinti interventi normativi**:

- il primo, recante il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, è stato predisposto in attuazione dei principi di delega previsti dalla **legge 246/2005**;
- il secondo recepisce la **direttiva 2008/122/CE** relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e ai contratti di rivendita e di scambio in attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2009 (**legge 96/2010**).

Il Codice del turismo (allegato 1 del **decreto legislativo 79/2011**) era finalizzato a promuovere e tutelare il mercato del turismo tramite il coordinamento sistematico delle disposizioni normative vigenti nel settore, nel rispetto della competenza legislativa regionale e dell'ordinamento dell'Unione europea.

Numerosi concetti e definizioni contenuti nella disciplina previgente (in particolare la **legge 135/2001**) sono stati ripresi e talvolta integrati e innovati, come nel caso della definizione di **impresa turistica**: imprese che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica. (articolo 4 del Codice). Tale norma non è stata dichiarata incostituzionale come le norme sulle **professioni turistiche** (articoli 6 e 7). In relazione a queste ultime, il Codice ha dettato una nuova norma sui "**percorsi formativi**" per l'inserimento nel mercato del lavoro turistico, dedicando un'attenzione particolare alla creazione di collegamenti con il mondo della formazione, tramite la stipula di accordi o convenzioni con istituti di istruzione, anche universitaria, con altri enti di formazione e con gli ordini professionali per lo svolgimento di corsi orientati alla preparazione dei giovani operatori.

La disciplina dello **svolgimento dell'attività ricettiva**, già contenuta in norme diverse di varie leggi, tra cui la citata **legge 135/2001**, e riunita organicamente nel Titolo III del nuovo Codice del turismo è stata dichiarata incostituzionale. Anche la **disciplina in tema di inizio attività** e, in genere, quella sugli adempimenti amministrativi cui sono soggette le strutture turistico-ricettive disciplinata nell'articolo 16 del Codice, è stata dichiarata in costituzionale. Tale disposizione intendeva semplificare gli adempimenti amministrativi delle strutture turistiche, assoggettando a **segnalazione certificata di inizio attività – SCIA** (di cui all'**art. 19 della legge 241/1990**) l'avvio e l'esercizio delle strutture ricettive, che comunque

sarebbero rimasti assoggettati al rispetto delle norme in materia ambientale, edilizia, urbanistica, igienico sanitaria, prevenzione incendi e sicurezza nei luoghi di lavoro.

In materia di **classificazione e standards** delle strutture ricettive il Codice aveva dettato un regime organico (articoli da 8 a 15), distinguendo fra strutture alberghiere/paralberghiere, extralberghiere, strutture ricettive all'aperto e strutture ricettive di mero supporto e dettando, per ciascuna di queste categorie, una serie di specifiche prescrizioni. Tali disposizioni sono state dichiarate incostituzionali.

Sono ancora in vigore le norme che disciplinano in modo organico (articoli da 32 a 51) i **pacchetti turistici** e la **tutela del consumatore turista**, che hanno assorbito le normative preesistenti contenute nel Codice del Consumo ed integrandole con nuove disposizioni. Alla tutela del consumatore turista, sotto il profilo della qualità del servizio e della soluzione delle controversie, il nuovo Codice del Turismo aveva dedicato anche altre norme che sono state però dichiarate incostituzionali come la norma di principio sul **turismo accessibile** (articolo 3) e quella sulla promozione del turismo con **animali domestici al seguito** (articolo 30). Rimangono vigenti invece gli articoli 66 e 67 rispettivamente concernenti la "**Carta dei servizi turistici pubblici**" e la composizione (mediazione) delle **controversie** in materia di turismo.

Una delle novità più significative del provvedimento consiste nell'esplicita affermazione della risarcibilità del "**danno da vacanza rovinata**" (art. 47) finora elaborazione giurisprudenziale (peraltro di difforme applicazione) finalizzata alla risarcibilità dello specifico danno non patrimoniale consistente nello stress e nel disagio subito per non aver potuto godere della vacanza immaginata. Il danno da vacanza rovinata viene definito come il danno correlato al tempo di vacanza inutilmente trascorso e all'irripetibilità dell'occasione perduta. Si tratta quindi di un pregiudizio di natura non patrimoniale e contrattuale, risarcito come conseguenza dell'inadempimento o dell'inesatta esecuzione delle prestazioni oggetto del pacchetto turistico. Di rilievo appare, inoltre, la definizione della nozione di "inesatto adempimento" delle obbligazioni assunte con la vendita del pacchetto turistico (art. 43), oltre che la disciplina degli **obblighi assicurativi** a carico dell'organizzatore e dell'intermediario (art. 50).

Infine, un altro profilo di novità del Codice del turismo riguarda la **promozione di circuiti turistici tematici e di eccellenza**, al fine di superare la frammentazione dell'offerta turistica e di promuovere un'offerta tematica di dimensione nazionale. In questa prospettiva si inseriscono le norme del titolo V che prevedono, fra l'altro, la definizione di circuiti turistici di eccellenza ripartiti tra 13 grandi aree tematiche (dal turismo della montagna a quello del mare, dal turismo religioso a quello congressuale, dal turismo culturale a quello giovanile, ecc.), cui sono dedicate poi specifiche disposizioni. Nella stessa logica si muovono le nuove disposizioni, inserite nel Capo II del titolo VII del Codice (articoli da 59 a 65), che disciplinano la promozione dell'eccellenza turistica italiana mediante il rilascio di specifiche attestazioni e la attribuzione di **riconoscimenti e premi** per le imprese e gli imprenditori che si sono distinti nel settore.

Altro rilevante intervento del decreto - in attuazione della **direttiva 2008/122/CE** - riguarda le modifiche alla **disciplina della multiproprietà** (art. 2) contenuta nel Codice del consumo (**D.Lgs. n. 206 del 2005**). E' stato, in particolare, esteso l'ambito di applicazione di tale disciplina, da un lato ampliando la stessa definizione di "contratto di multiproprietà", dall'altro estendendo detta disciplina a tipologie contrattuali ulteriori. A tutela del contraente consumatore vanno, poi, segnalate le nuove disposizioni sulla completezza delle informazioni precontrattuali, sul contenuto minimo del contratto nonché sull'ampliamento del diritto di recesso che - ove correttamente esercitato - diversamente dalla disciplina

previgente, non comporta alcuna spesa per il consumatore.

La sentenza della Corte Costituzionale

Con **sentenza n. 80** del 2 aprile 2012, pronunciata nel giudizio promosso dalle Regioni **Toscana, Puglia, Umbria e Veneto**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'**articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79**, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'allegato 1 (Codice del turismo) ed in particolare dell'art. 1 dell'allegato stesso nella parte in cui prevede le disposizioni del Codice quali «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia», nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del **D.Lgs. n. 79 del 2011**, attribuendo competenze statali in materia di turismo in violazione delle disposizioni previste nella legge delega 28 novembre 2005, n. 246.

In sintesi le motivazioni alla base della incostituzionalità possono esser ricondotte in generale all'eccesso di delega in quanto la stessa aveva come finalità quella di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale, mediante abrogazione di leggi ormai superate, raggruppamento di quelle superstiti per settori omogenei, con armonizzazione delle stesse e non comprendeva il riassetto generale dei rapporti tra Stato e regioni in materie non di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'**articolo 117, comma 2 della Costituzione**.

Dossier pubblicati

Esito dei pareri al Governo - D.Lgs. 23 maggio 2011, n. 79 - Codice del turismo e Contratti di multiproprietà - (Schema di D.Lgs. n. 327) - Schede di lettura

Approfondimento: Rilancio del turismo

Durante la XVI legislatura sono state emanate alcune disposizioni per aumentare la competitività del turismo al fine di riqualificare e rilanciare l'offerta turistica a livello nazionale e internazionale, di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori del Distretto, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione dei servizi, di assicurare garanzie e certezze giuridiche alle imprese che vi operano con particolare riferimento alle opportunità di investimento, di accesso al credito, di semplificazione e celerità nei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Più in particolare il legislatore ha attuato politiche del rilancio del turismo con disposizioni contenute in diversi provvedimenti.

La **legge 69/2009** (A.C. **1441-bis**) ha previsto diverse misure di sostegno tra cui quella dell'articolo 18 che - novellando una disposizione della finanziaria 2007 recante stanziamenti finalizzati al sostegno del turismo per il triennio 2007-2009 – prevede la stipula di appositi **protocolli di intesa** con le regioni e gli enti locali, da parte del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri, che consentano la realizzazione di **progetti di eccellenza** per lo sviluppo e la promozione del sistema turistico nazionale, nonché per il recupero della sua competitività sul piano internazionale. Per il **cofinanziamento** delle iniziative e dei progetti presentati in attuazione dei protocolli d'intesa la legge ha stanziato 48 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Al cofinanziamento delle iniziative e dei progetti in questione, attraverso accordi di programma con le regioni territorialmente interessate, provvede lo stesso Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo. La legge è intervenuta anche, all'articolo 19, in merito alla composizione e alle modalità di nomina del **consiglio di amministrazione dell'Agenzia nazionale del turismo**, nata dalla trasformazione dell'**ENIT**. I membri del consiglio, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sono stati ridotti da tredici a nove, oltre al Presidente, ed è stato previsto l'intervento alle riunioni, senza diritto di voto, del capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo; la ripartizione fra le amministrazioni e le associazioni di categoria dei nove seggi è stata rinviata ad un decreto del Ministro del turismo. Il regolamento di organizzazione dell'**ENIT-Agenzia nazionale del turismo** è stato approvato con *D.M. 21 gennaio 2010*.

Il **decreto-legge 70/2011** (Il decreto-legge per il semestre europeo , A.C. **4357**) ha previsto la procedura per la nascita, nei territori costieri, dei **Distretti turistico-alberghieri** (art. 3, commi 4-6). I Distretti possono esser creati nei territori costieri su richiesta delle imprese del settore che operano nei medesimi territori. La delimitazione dei territori è effettuata entro il **30 giugno 2013** dalle Regioni d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e con i Comuni interessati, previa conferenza di servizi. Alla conferenza di servizi deve sempre partecipare l'Agenzia del demanio. La formalizzazione della loro istituzione avviene tramite un D.P.C.M. previa intesa con le regioni interessate. Ai Distretti costituiti in rete si applicano una serie di disposizioni agevolative in materia amministrativa, finanziaria e per la ricerca e lo sviluppo. Fra l'altro, costituiscono "Zone a burocrazia zero" ed è prevista l'attivazione di sportelli unici di coordinamento delle attività delle Agenzie fiscali e dell'INPS.

Il **Decreto legge 83/2012** ha razionalizzato la struttura organizzativa dell'**ENIT**, ha previsto l'incentivazione dei flussi turistici verso l'Italia, ha favorito la costituzione di reti d'impresa nel settore, ha previsto interventi per la sicurezza del turismo montano nonché percorsi universitari al fine di potenziare l'offerta formativa nel settore turistico. Più in particolare l'articolo 41, comma 3 prevede che l'**ENIT - Agenzia nazionale per il turismo**, operi all'estero nell'ambito delle Rappresentanze diplomatiche e consolari con modalità stabilite con apposita convenzione stipulata tra l'**ENIT**, il Ministero degli affari esteri e l'Amministrazione

vigilante su ENIT. Il personale dell'ENIT all'estero, individuato nel limite di un contingente massimo di cinquanta unità definito in dotazione organica, può essere accreditato, previo nulla osta del Ministero degli affari esteri. L'articolo 41-bis prevede maggiori risorse al fine di migliorare i servizi offerti a cittadini e imprese dalla rete all'estero del Ministero degli affari esteri, nell'ottica di favorire maggiori flussi imprenditoriali e turistici verso l'Italia e di accelerare i tempi di rilascio dei visti ed incentivare la promozione delle relazioni economiche in ambito internazionale. L'articolo 66 favorisce la creazione di reti di impresa e di filiera tra le aziende del comparto turistico del territorio nazionale. I criteri e modalità per la realizzazione di progetti pilota e per l'erogazione dei contributi sono definiti con uno o più decreti del Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. I contributi saranno comunque finalizzati alla messa a sistema degli strumenti informativi di amministrazione, di gestione e di prenotazione dei servizi turistici, alla attivazione di iniziative di formazione e riqualificazione del personale, alla promozione integrata sul territorio nazionale ed alla promozione unitaria sui mercati internazionali, in particolare attraverso le attività di promozione dell'ENIT - Agenzia Nazionale del Turismo. L'articolo 66-bis istituisce un **Fondo nazionale integrativo per la sicurezza del turismo in montagna**, con una dotazione pari a un milione di euro. Potranno essere finanziati i progetti rientranti tra le seguenti tipologie:

- sviluppo in sicurezza del turismo montano e degli sport di montagna;
- tutela e valorizzazione della rete sentieristica e dei rifugi di montagna con riferimento alla manutenzione per la messa in sicurezza degli stessi;
- potenziamento e valorizzazione del soccorso alpino e speleologico;
- prevenzione per la sicurezza in montagna in ambiente attrezzato e libero.

L'articolo 67 istituisce una **Fondazione di Studi Universitari e di Perfezionamento sul Turismo**. Tale Fondazione avrà sede in una delle Regioni di cui all'obiettivo Convergenza individuata dallo Statuto. Il compito principale della Fondazione sarà quello di progettazione, predisposizione e attuazione di corsi di formazione superiore e di formazione continua, anche tramite terzi, volti allo sviluppo di competenze imprenditoriali, manageriali e politico-amministrativo per il settore turistico. La Fondazione opera prioritariamente in collaborazione con le Università degli Studi individuate dallo Statuto.

Il **decreto legge 179/2012** ha favorito il rilancio delle imprese turistico balneari e ha previsto il piano strategico di sviluppo del turismo in Italia. L'articolo 34-*quater* ha fornito una nuova definizione di **imprese turistico balneari** ricomprendendovi sia quelle classificate all'articolo 01, comma 1, lettere b), c), d) ed e), del **decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400**, che si svolgono su beni del demanio marittimo, sia le attività di stabilimento balneare, anche quando le strutture sono ubicate su beni diversi dal demanio marittimo. Le regioni sono chiamate a fissare gli indirizzi per lo svolgimento delle attività accessorie degli stabilimenti balneari, quali l'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande e gli intrattenimenti musicali e danzanti, nel rispetto delle particolari condizioni di tutela dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, nonché dell'ordine pubblico, dell'incolumità e della sicurezza pubblica. Tali attività accessorie devono essere effettuate entro gli orari di esercizio cui sono funzionalmente e logisticamente collegate e devono svolgersi nel rispetto delle vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica, igienico-sanitaria e di inquinamento acustico. Gli indirizzi regionali sono recepiti a livello comunale con apposita ordinanza del sindaco, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità. L'articolo 34-*quinquies* ha previsto il **Piano di sviluppo del turismo** che è adottato dal Governo, ma nella sua predisposizione coinvolge diversi soggetti istituzionali, tra cui il Ministro con delega al turismo, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e, infine, le Commissioni parlamentari. Il piano strategico

ha una durata almeno quinquennale ed è aggiornato ogni due anni. Il Ministro con delega al turismo adotta ogni anno, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, un programma attuativo delle linee strategiche individuate dal piano stesso.

Dossier pubblicati

- [Esito dei pareri al Governo - D.Lgs. 23 maggio 2011, n. 79 - Codice del turismo e Contratti di multiproprietà - \(Schema di D.Lgs. n. 327\) - Schede di lettura](#)

Approfondimento: Tutela del consumatore turista

Il **decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice del turismo)** emanato dopo l'espressione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari sullo schema di decreto iniziale (atto n. 327), prevede una serie di disposizioni in materia di tutela del consumatore (articoli da 32 a 51). Tali disposizioni erano in precedenza contenute nel *Codice del consumo* (**decreto legislativo 206/2005**) agli articoli artt. 82-100, disposizioni abrogate dall' **articolo 51 del D.Lgs. 79/2011**. Alla tutela del consumatore turista, sotto il profilo della qualità del servizio, il nuovo Codice aveva dedicato anche altre norme che sono state però dichiarate incostituzionali come la norma di principio sul **turismo accessibile** (articolo 3) e quella sulla promozione del turismo con **animali domestici al seguito** (articolo 30). Rimangono vigenti invece gli articoli 66 e 67 rispettivamente concernenti la "**Carta dei servizi turistici pubblici**" e la composizione (mediazione) delle **controversie** in materia di turismo. Inoltre con la **legge 99/2009** sono state emanate altre misure contro la pubblicità ingannevole delle compagnie marittime.

Pacchetti turistici

L'**articolo 34 del Decreto Legislativo 23 maggio 2011, n. 79**, delinea le caratteristiche fondamentali che il cosiddetto pacchetto turistico deve possedere al fine di accedere alla tutela prevista dal Fondo di garanzia. Più in particolare i pacchetti turistici devono avere ad oggetto i viaggi, le vacanze, i circuiti tutto compreso, le crociere turistiche, risultanti dalla combinazione, da chiunque ed in qualunque modo realizzata, di almeno due degli elementi di seguito indicati, venduti od offerti in vendita ad un prezzo forfetario:

- trasporto;
- alloggio;
- servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio di cui all' articolo 36, che costituiscano, per la soddisfazione delle esigenze ricreative del turista, parte significativa del pacchetto turistico.

La fatturazione separata degli elementi di uno stesso pacchetto turistico non sottrae l'organizzatore o il venditore agli obblighi di legge.

Fondo nazionale di garanzia

L'**articolo 51 del Decreto Legislativo 23 maggio 2011, n. 79** istituisce il **Fondo nazionale di garanzia** con le seguenti modalità di funzionamento: più in particolare interviene, in caso di insolvenza o fallimento dell'organizzatore o dell'intermediario di pacchetti turistici, per:

- consentire, in caso di fallimento o di insolvenza dell'organizzatore o dell'intermediario, il rimborso del prezzo versato;
- consentire il rimpatrio del turista nel caso di viaggi all'estero;
- fornire un'immediata disponibilità economica in caso di rientro forzato di turisti da Paesi extracomunitari in occasione di emergenze, imputabili o meno al comportamento dell'organizzatore, ad eccezione delle situazioni di rischio dell'incolumità personale dei turisti (alluvioni, terremoti, insurrezioni) per le quali interviene il Ministero degli Affari Esteri.

Le istanze di rimborso presentate al Fondo sono valutate, ai fini della loro accoglibilità, dal Comitato di gestione, presieduto dal Capo del Dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo o suo delegato, e composto da tre rappresentanti, rispettivamente del Ministero Affari esteri, del Ministero Sviluppo Economico e del Ministero Economia e Finanze.

Il Fondo interviene esclusivamente nei casi in cui il pacchetto turistico, come definito dall'art. 34 del Codice del Turismo, sia stato venduto sul territorio nazionale da organizzatore o intermediario legalmente operante ai sensi della legislazione nazionale, che sia fallito o insolvente.

Il Fondo viene **alimentato** esclusivamente da una quota pari al **2%** dell'ammontare del premio delle **polizze di assicurazione** obbligatoria per la responsabilità civile verso il consumatore per risarcimento danni. Tali somme sono attualmente quantificabili, in media, in circa **230.000** euro annui. Il Fondo **non interviene** laddove venga richiesto risarcimento per **danni da vacanza rovinata** o altri eventuali **danni morali**, nonché quando l'istanza di rimborso riguardi contratti diversi da quelli aventi ad oggetto l'acquisizione di un pacchetto turistico, quali ad esempio i contratti per l'acquisto **dei punti freepoints**, solo volo.

Pubblicità ingannevole delle compagnie marittime

L'**art. 22 della legge 99/2009** (A.C. **1441-ter**) prevede l'inserimento nel *Codice del consumo* di una disposizione con cui si stabilisce che è considerata ingannevole la pubblicità riguardante le tariffe praticate dalle compagnie marittime che reclamizzi il prezzo del biglietto dovuto alla compagnia marittima separatamente dagli oneri accessori, dalle tasse portuali e da tutti gli oneri comunque destinati a gravare sul consumatore, dovendo la compagnia marittima pubblicizzare un unico prezzo che includa tutte queste voci.

Diritto commerciale e delle società

Nel corso della XVI legislatura sono stati numerosi gli interventi connessi all'attività di impresa. In particolare, si ricordano le misure in tema di lotta alla contraffazione ed in generale di tutela dei diritti di proprietà industriale; quelle sulle fusioni e scissioni societarie; la disciplina delle s.r.l. semplificate e a capitale ridotto, le modifiche in materia di società cooperative e di mutuo soccorso. Nel settore processuale, va segnalata l'istituzione del cd. Tribunale delle imprese e la soppressione del rito societario. Altri interventi hanno riguardato modifiche alla disciplina del concordato preventivo.

Tutela della proprietà industriale e lotta alla contraffazione

Finalità di **lotta alla contraffazione** e di tutela del made in Italy hanno ispirato gli interventi connessi all'attività di impresa contenuti nella **legge 99/2009** (cd. collegato energia). La legge rafforza la **tutela della proprietà industriale**, in particolare nel settore penale, introducendo **nuovi reati nel codice penale** e modificando la disciplina **dei beni sequestrati e confiscati** nel corso di attività anticontraffazione. Ulteriori misure in materia sono state introdotte dal **D.L. 135/2009**, il cui articolo 16 ha dettato una serie di disposizioni a difesa del made in Italy e dei prodotti interamente italiani.

Sul piano amministrativo, è stato istituito dall'**art. 19 della legge 99/2009** il **Consiglio nazionale anticontraffazione** presso il Ministero dello sviluppo economico, con il compito di coordinare e indirizzare l'insieme delle azioni di contrasto della contraffazione a livello nazionale, è stata rafforzata la **tutela del made in Italy** e prevista la confisca dei locali ove vengono prodotti, depositati, o venduti i materiali contraffatti.

Nel luglio del 2010 è stata istituita dalla Camera dei deputati la **Commissione** parlamentare monocamerale **di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale**. Nella seduta del 22 gennaio 2013 è stata approvata la **Relazione finale** della Commissione.

La disciplina delle società

In ambito societario, l'obiettivo di semplificazione dell'attività d'impresa ha informato specifici interventi in materia di **informatizzazione della documentazione contabile** e di registrazione per via telematica del trasferimento delle partecipazioni societarie (**D.L. 185/2008**).

Con il **D.Lgs. 123/2012** è stata, poi, data attuazione della **direttiva 2009/109/CE**, relativa agli obblighi in materia di relazioni e di documentazione in caso di **fusioni e scissioni societarie**.

Il provvedimento modifica il Libro V, Titolo V, Capo X del codice civile, semplificando la disciplina delle fusioni e delle scissioni delle società e riducendo gli obblighi gravanti su queste ultime. La nuova normativa prevede che, in alternativa al deposito presso il registro delle imprese, la pubblicazione sul web (sito della società o altro sito appositamente destinato) e l'invio di copia per posta elettronica dei progetti di fusione e scissione (e di altri documenti da rendere disponibili ai soggetti interessati) soddisfino gli adempimenti di pubblicità legale. Il decreto, oltre a prevedere una ipotesi di rinuncia alla relazione dell'organo amministrativo sui motivi della fusione, stabilisce che tale organo debba segnalare ai soci in assemblea (e all'organo amministrativo delle altre società partecipanti alla fusione) le modifiche rilevanti degli elementi dell'attivo e del passivo eventualmente intervenute tra la

data in cui il progetto di fusione e' depositato presso la sede della societa' (ovvero pubblicato nel sito Internet di questa) e la data della decisione sulla fusione.

Ulteriori norme di attuazione della disciplina comunitaria in materia di **societa' quotate** riguardano gli obblighi di informazione societaria, i diritti degli azionisti delle società quotate, la costituzione delle società per azioni, la revisione legale dei conti, la disciplina delle società di rilevante interesse nazionale, la parità di accesso agli organi societari.

In merito a questo ultimo aspetto, con la **legge 120/2011** è stata introdotta una **disposizione** in base alla quale gli statuti delle società quotate dovranno prevedere che il riparto degli amministratori da eleggere sia effettuato su di un criterio che assicuri l'equilibrio fra i generi, intendendosi tale equilibrio raggiunto quando il genere meno rappresentato all'interno dell'organo amministrativo ottenga almeno un terzo degli amministratori eletti. Tale criterio di riparto dovrà applicarsi per tre mandati consecutivi e varrà anche per le società soggette a controllo di pubbliche amministrazioni. Le disposizioni della legge verranno applicate a decorrere dal primo rinnovo degli organi di amministrazione e degli organi di controllo delle società quotate in mercati regolamentati successivo ad un anno dalla data di entrata in vigore della legge, riservando al genere meno rappresentato, per il primo mandato in applicazione della legge, una quota pari almeno a un quinto degli amministratori e dei sindaci eletti.

Tra gli interventi volti a dare impulso all'economia, si segnala l'istituzione di due nuove forme di società a responsabilità limitata: la società a responsabilità limitata semplificata (**D.L. 1/2012**) e la società a responsabilità limitata a capitale ridotto (**D.L. 83/2012**). Gli specifici contenuti dei due decreti legge sono illustrati nell'apposita **scheda**.

In materia di **societa' cooperative**, oltre alle norme volte a limitare le agevolazioni fiscali previste in favore delle predette tipologie societarie - mediante la destinazione di una quota degli utili ad un fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti, l'aumento della quota di utili da destinare a riserve indivisibili e della ritenuta fiscale operata sugli interessi corrisposti ai soci, nonché l'incremento della tassazione degli utili netti - è stata modificata la disciplina delle società di mutuo soccorso (SMS), per adeguarne la normativa rispetto alla formulazione del 1886 e per ampliare il loro campo di attività. Viene aggiunta, tra l'altro, la possibilità di svolgere "mutualità mediata", vale a dire la possibilità di aderire in qualità di socio ad un'altra SMS.

Il tribunale delle imprese

Con riguardo all'aspetto **processuale**, in un quadro più generale di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione regolati dalla legislazione speciale, la **legge 69/2009** ha disposto la **soppressione del rito societario** disciplinato dal **D.Lgs 5/2003**.

Di particolare rilievo l'intervento del cd. decreto liberalizzazioni (**D.L. 1/2012**) che ha istituito speciali **Tribunali delle imprese** in tutti i tribunali e corti d'appello con sede nei capoluoghi di regione. La **nuova disciplina** amplia notevolmente l'ambito di competenza delle vecchie sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale.

Le modifiche alla legge fallimentare

L'**art. 33 del D.L. 83/2012** (c.d. decreto crescita) - con la finalità di garantire la continuità aziendale in caso di crisi dell'impresa - ha novellato la legge fallimentare (**R.D. 267/1942**) per

introdurre nel nostro ordinamento la facoltà di depositare un ricorso contenente la mera domanda di **concordato preventivo**, senza la necessità di produrre contestualmente tutta la documentazione finora richiesta. La nuova normativa, illustrata in misura più approfondita nel **dossier del Servizio studi**, prevede che il debitore possa così accedere immediatamente alle protezioni previste dalla legge fallimentare con l'obiettivo di promuovere l'emersione anticipata della crisi. Sarà inoltre possibile ottenere, sin dalle primissime fasi della procedura, l'erogazione di nuova finanza interinale e pagare le forniture strumentali alla continuazione dell'attività aziendale in un contesto di stabilità. In questo modo il debitore potrà proseguire nell'attività d'impresa durante la fase preliminare di preparazione della proposta di concordato e, successivamente, durante tutta la procedura sino all'omologa del concordato stesso.

Provvedimenti non conclusi

Pur essendosi interrotto l'esame parlamentare, va segnalata l'approvazione presso la Commissione giustizia della Camera di un progetto di **riforma del falso in bilancio**. In particolare, **il provvedimento** restituiva natura di delitto al reato di false comunicazioni sociali, attualmente di natura contravvenzionale, di cui all'**art. 2621 del codice civile**.

Un disegno di legge del Governo (A.C. **1741**), infine, prevedeva una delega per una complessa **revisione della disciplina penale fallimentare**.

I ritardi nei pagamenti alle imprese da parte della pubblica amministrazione

Pur non strettamente attinente al diritto commerciale e societario, merita qui segnalazione il problema dei ritardi nei pagamenti alle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni, problema tra quelli maggiormente oggetto di attenzione, anche per le note, negative ricadute sulle imprese stesse e l'occupazione. Sulla questione è intervenuto il **decreto legislativo 192/2012** che ha fissato in **30 giorni** il termine ordinario per i pagamenti nelle transazioni commerciali tra imprese, e tra Pubbliche Amministrazioni e imprese; soltanto in casi eccezionali è previsto un termine raddoppiato di 60 giorni. Il decreto, che recepisce la **direttiva 2011/7/UE**, stabilisce anche un aumento di un punto (dal 7 all'8%) degli interessi di mora. La nuova disciplina introdotta dal decreto legislativo si applicherà, tuttavia, ai soli contratti conclusi a partire dal 1° gennaio 2013. Per un approfondimento dell'argomento vedi lo **specifico tema**.

Attività dell'Unione europea

Nel dicembre 2012 è stato adottato il **Regolamento (UE) n. 1215/2012** concernente la competenza giurisdizionale, il **riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale**, che sarà applicato a partire dal 10 gennaio 2015. La più importante modifica rispetto alla normativa previgente è costituita dalla **abolizione delle procedure di exequatur**. Ai sensi del nuovo regolamento, una decisione esecutiva emessa in uno Stato membro sarà immediatamente esecutiva negli altri Stati membri senza ulteriori adempimenti. Il riconoscimento potrà tuttavia essere negato qualora esso sia manifestamente contrario all'ordine pubblico nello Stato membro richiesto oppure la decisione sia stata resa in contumacia o sia incompatibile con una decisione emessa tra le medesime parti nello Stato membro richiesto.

Nel settore del diritto commerciale è tuttora all'esame delle istituzioni europee **la proposta di regolamento** relativa a un **diritto comune europeo della vendita** (COM(2011)635). Obiettivo generale della proposta è migliorare il funzionamento del mercato interno

facilitando l'espansione degli scambi transfrontalieri per le imprese e gli acquisti transfrontalieri per i consumatori. La Commissione propone un corpus uniforme di norme di diritto dei contratti, comprensivo di norme a tutela del consumatore – il diritto comune europeo della vendita – da considerarsi alla stregua di un secondo regime di diritto dei contratti nell'ambito dell'ordinamento nazionale di ciascuno Stato membro.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi al diritto fallimentare, il 12 dicembre 2012 la Commissione europea ha presentato una **proposta di regolamento** (COM(2012)744) che modifica l'attuale normativa UE in materia di **procedure d'insolvenza a carattere transfrontaliero**. La proposta ha lo scopo di:

- ampliare il campo di applicazione della normativa vigente al fine di includervi le procedure nazionali per la ristrutturazione delle società in fase di preinsolvenza, quelle che mantengono in carica la dirigenza delle società in stato di difficoltà economica (cosiddette procedure ibride), quelle di remissione del debito, ed infine le altre procedure concernenti le persone fisiche che non corrispondono all'attuale definizione di procedura di insolvenza prevista dalla vigente disciplina;
- chiarire le norme in materia di competenza giurisdizionale;
- razionalizzare l'attuale quadro giuridico europeo (che prevede accanto all'apertura in uno Stato membro di una procedura di insolvenza principale la possibilità di avviare analoghe procedure in Stati membri ove vi insistano dipendenze del medesimo soggetto in stato di insolvenza) ai fini di un più efficace coordinamento tra le diverse procedure di insolvenza avviate in Stati membri diversi a carico dello stesso soggetto;
- istituire l'obbligo per gli Stati membri di pubblicare le decisioni giudiziarie relative a casi di insolvenza transfrontaliera su registri elettronici accessibili al pubblico e reciprocamente interconnessi, nonché introdurre moduli standard per l'insinuazione dei crediti, in modo tale da garantire l'effettiva facoltà di accesso alle procedure di insolvenza ai creditori risiedenti in Stati membri diversi;
- introdurre disposizioni che prevedano il coordinamento tra procedure di insolvenza riguardanti distinte società appartenenti al medesimo gruppo societario.

Relativamente ai profili contabili, prosegue l'esame della proposta di direttiva (COM(2011)684) del 25 ottobre 2011 relativa ai bilanci annuali e ai bilanci consolidati che prospetta una revisione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE in materia (cosiddette "direttive contabili"). Lo scopo della revisione è quello di: **semplificare gli obblighi** relativi alla redazione dei bilanci annuali e consolidati, riducendone gli oneri amministrativi, specialmente per le PMI; aumentare la **chiarezza e la comparabilità dei bilanci**, con particolare riferimento alle imprese che svolgono attività transfrontaliere; tutelare le esigenze essenziali degli utilizzatori al fine di conservare le informazioni contabili ad essi necessarie; migliorare la **trasparenza dei pagamenti allo Stato** da parte di imprese delle industrie estrattive e di imprese utilizzatrici di aree forestali primarie.

Con riguardo il governo societario, è attualmente all'esame delle istituzioni UE una **proposta di direttiva** riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere negli organi direttivi delle società, stabilendo un obiettivo minimo del **40% di persone del sesso sotto-rappresentato tra i membri senza incarichi esecutivi dei consigli delle società europee quotate**, da raggiungere **entro il 2020** o, **per le imprese pubbliche quotate**, entro il 2018.

Approfondimenti

- [Diritto penale fallimentare](#)
- [False comunicazioni sociali](#)
- [Le società cooperative e di mutuo soccorso](#)

- Società semplificata e a capitale ridotto
- Tribunale delle imprese
- Tutela della proprietà industriale

Approfondimento: Diritto penale fallimentare

Il Governo Berlusconi ha presentato alla Camera il disegno di legge A.C. **1741**, che delegava il Governo - oltre che a riformare le procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi - a modificare la disciplina dei **reati fallimentari** contenuta nella legge fallimentare (RD 267/1942). Il provvedimento ha interrotto il proprio iter in sede referente.

I reati fallimentari oggetto del disegno di legge A.C. 1741

Bancarotta fraudolenta

Le tre diverse ipotesi del delitto di bancarotta fraudolenta sono attualmente disciplinate da un'unica disposizione: l'art. 216 della legge fallimentare.

Commette questo delitto l'imprenditore dichiarato fallito che, prima dell'intervento della sentenza di fallimento, ha distratto, occultato, dissimulato, distrutto o dissipato in tutto o in parte i suoi beni, ovvero - allo scopo di recare pregiudizio ai creditori - ha esposto o riconosciuto passività inesistenti (c.d. bancarotta patrimoniale). Si configura la bancarotta anche se le predette condotte sono commesse dopo la sentenza e durante la procedura fallimentare (c.d. bancarotta post-fallimentare). Commette altresì il delitto di bancarotta fraudolenta l'imprenditore dichiarato fallito che sottrae, distrugge o falsifica i libri e le scritture contabili allo scopo di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto o di recare un danno ai creditori (c.d. bancarotta documentale), ovvero esegue pagamenti o simula titoli di prelazione per favorire taluno dei creditori (c.d. bancarotta preferenziale).

Si tratta di un reato proprio, che può essere commesso solo dall'imprenditore commerciale, cui vengono equiparati l'imprenditore occulto e colui che esercita l'attività commerciale per il perseguimento di un fine illecito. Con il fallito può concorrere nel reato anche un terzo, se la sua attività si è inserita nel processo criminoso con efficacia causale sull'evento.

L'elemento soggettivo, secondo alcuni, consiste nella volontà del soggetto agente di trarre profitto, per sé o per altri, dei fatti commessi con pregiudizio ai creditori (dolo specifico). Altri autori invece ritengono che sia sufficiente il dolo generico, ossia la sola volontà di compiere i vari atti a prescindere dallo scopo.

La pena è la reclusione da 3 a 10 anni in caso di bancarotta patrimoniale e documentale; la reclusione da 1 a 5 anni in caso di bancarotta preferenziale. Inoltre, la specifica condanna per bancarotta fraudolenta comporta per 10 anni l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e, sempre per 10 anni, l'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa.

Bancarotta semplice

Ai sensi dall'art. 217 della legge fallimentare, commette il delitto di bancarotta semplice l'imprenditore, dichiarato fallito, che effettua spese personali (o per la famiglia) eccessive rispetto alla sua condizione economica, che consuma parte del suo patrimonio in operazioni imprudenti, che compie gravi atti per ritardare il fallimento, che aggrava il proprio dissesto,

omettendo la richiesta di fallimento (c.d. bancarotta patrimoniale) e, infine, che non soddisfa le obbligazioni assunte in un precedente concordato preventivo o fallimentare.

Commette il medesimo delitto l'imprenditore, poi dichiarato fallito, che nei 3 anni precedenti alla dichiarazione di fallimento non ha tenuto i libri e le altre scritture contabili prescritte dalla legge, o li ha tenuti in maniera incompleta (c.d. bancarotta documentale).

Anche in questi casi si tratta di reati propri, che possono essere commessi solo dall'imprenditore commerciale, mentre l'elemento soggettivo può essere anche solo la colpa, ritenendosi quindi sufficiente ai fini della punibilità che il fallito abbia agito con imprudenza, imperizia o negligenza. Il dolo è richiesto solo in relazione all'inadempimento delle obbligazioni assunte in un precedente concordato.

La pena è fissata nella reclusione da 6 mesi a 2 anni, cui si aggiunge l'inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e l'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per massimo 2 anni.

Esenzioni dai reati di bancarotta

L'art. 217-bis della legge fallimentare esclude che ai pagamenti e alle operazioni compiuti in esecuzione di un concordato preventivo, di un accordo di ristrutturazione dei debiti omologato, di un piano ovvero di un accordo di composizione della crisi omologato (v. [Legge 3/2012 - Composizione delle crisi da sovraindebitamento](#), nonché ai pagamenti e alle operazioni di finanziamento autorizzati dal giudice non si applicano né la bancarotta preferenziale né la bancarotta semplice.

Bancarotta fraudolenta impropria (Fatti di bancarotta fraudolenta)

Per punire il reato di bancarotta (fraudolenta o semplice) è necessaria la dichiarazione di fallimento e quindi occorre che il soggetto che commette il reato sia imprenditore soggetto al fallimento. Ai sensi dell'**art. 223** della legge fallimentare, le pene stabilite dall'art. 216 (reclusione da 3 a 10 anni per la bancarotta patrimoniale e documentale; reclusione da 1 a 5 anni per la bancarotta preferenziale; pena accessoria dell'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e dell'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per 10 anni) si applicano anche agli **amministratori**, ai **direttori generali**, ai **sindaci** ed ai **liquidatori di società dichiarate fallite**, se:

- hanno commesso alcuni dei fatti indicati dall'art. 216;
- hanno cagionato o concorso a cagionare, il dissesto della società, commettendo alcuni dei fatti previsti dal codice civile (articoli 2621, 2622, 2626, 2627, 2628, 2629, 2632, 2633 e 2634) come *reati societari* (false comunicazioni sociali, indebita restituzione dei conferimenti, illegale ripartizione di utili o riserve, operazioni in pregiudizio dei creditori, infedeltà patrimoniale, etc...);
- hanno cagionato - con dolo o per effetto di operazioni dolose - il fallimento della società, anche semplicemente aggravando una situazione di dissesto già esistente.

Inoltre, ai sensi dell'art. 217 della legge fallimentare, le pene previste per il delitto di bancarotta fraudolenta possono essere comminate anche all'**instatore** dell'imprenditore dichiarato fallito che abbia commesso i fatti di cui all'art. 116 L.F.

Bancarotta semplice impropria (Fatti di bancarotta semplice)

Ai sensi dell'art. 224 della legge fallimentare, le pene stabilite nell'art. 217 L.F. per il delitto di bancarotta semplice (reclusione da 6 mesi a 2 anni e inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale con incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per massimo 2 anni) si applicano anche agli amministratori, ai direttori generali, ai sindaci ed ai liquidatori di società dichiarate fallite, i quali abbiano:

- fatto spese personali o per la famiglia eccessive rispetto alla sua condizione economica;
- consumato una notevole parte del patrimonio in operazioni di pura sorte o manifestamente imprudenti;
- compiuto operazioni di grave imprudenza per ritardare il fallimento;
- aggravato il dissesto, astenendosi dal richiedere la dichiarazione di fallimento o con altra grave colpa;
- mancato di soddisfare le obbligazioni assunte in un precedente concordato preventivo o fallimentare;
- tenuto i libri e le scritture contabili in modo irregolare nei tre anni precedenti al fallimento;
- concorso a cagionare ed aggravare il dissesto con inosservanza degli obblighi ad essi imposti dalla legge.

Domanda di ammissione di crediti simulati: normativa vigente

L'articolo 232 della legge fallimentare prevede al primo comma il reato di domanda di ammissione di crediti simulati. Commette questo reato chiunque, fuori dei casi di concorso in bancarotta, anche per interposta persona, presenta domanda di ammissione al passivo del fallimento per un credito fraudolentemente simulato.

Si tratta di un reato comune (chiunque) la cui condotta non si esaurisce nella presentazione della domanda di ammissione al passivo, ma comprende anche la fraudolenta simulazione, che deve accompagnare o precedere l'istanza di insinuazione. La fattispecie rientra nella categoria dei reati di pericolo e, più precisamente, di pericolo presunto: per la sussistenza del reato pertanto non è necessario che la condotta abbia cagionato un danno effettivo al fallimento e alle aspettative dei creditori ammessi al concorso, ma è sufficiente che il pericolo di tale danno derivi presuntivamente dalla presentazione del credito fraudolentemente simulato, senza che ne rilevi l'ammissione o meno al passivo. L'elemento soggettivo viene individuato nel dolo generico.

La pena è la reclusione da 1 a 5 anni e la multa da 51 a 516 euro; il reato è attenuato e la pena dimezzata se la domanda è ritirata prima della verifica dello stato passivo (secondo comma).

Ricettazione fallimentare: normativa vigente

Il reato di ricettazione fallimentare è previsto dal terzo comma dell'art. 232 L.F. Commette tale reato chiunque:

- dopo la dichiarazione di fallimento sottrae, distrae, ricetta, ovvero dissimula beni del fallito (fuori dei casi di concorso in bancarotta o di favoreggiamento);
- prima della dichiarazione di fallimento, pur essendo consapevole dello stato di dissesto dell'imprenditore che porterà al fallimento stesso, distrae o ricetta merci o altri beni dello stesso o li acquista a prezzo notevolmente inferiore al valore corrente.

Anche in questo caso – al pari della domanda di ammissione di crediti simulati - si tratta di reato comune (chiunque), di reato di pericolo presunto ed è richiesto il dolo generico. La pena della reclusione da 1 a 5 anni è aumentata se l'acquirente è un imprenditore commerciale (quarto comma).

Circostanze aggravanti e attenuanti

Ai sensi dell'art. 219 della legge fallimentare, i reati di bancarotta fraudolenta (art. 216), bancarotta semplice (art. 217) e ricorso abusivo al credito (art. 218) sono aggravati se:

- i fatti commessi hanno cagionato un danno patrimoniale di rilevante gravità; in questo caso la pena è aumentata fino alla metà;
- il colpevole ha commesso più fatti tra quelli previsti nella norma;
- il colpevole per divieto di legge non poteva esercitare un'impresa commerciale.

Gli stessi reati sono attenuati - e le pene ridotte fino al terzo - se i fatti commessi hanno cagionato un danno patrimoniale di speciale tenuità. L'art. 221 prevede invece, in generale, che se al fallimento si applica il procedimento sommario, le pene previste per i reati commessi dal fallito sono ridotte fino al terzo.

Pene accessorie

Attualmente, ferma la possibile applicazione delle pene accessorie previste dal codice penale, la legge fallimentare prevede le seguenti specifiche ipotesi:

- in caso di bancarotta fraudolenta, inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per 10 anni (artt. 216, 223 L.F.);
- in caso di bancarotta semplice, inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per massimo 2 anni (artt. 217, 224 L.F.);
- in caso di ricorso abusivo al credito, inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per massimo 3 anni (artt. 218, 225 L.F.);
- in caso di interesse privato del curatore negli atti del fallimento, interdizione dai pubblici uffici (art. 228 L.F.)
- nei casi più gravi di accettazione da parte del curatore di retribuzioni non dovute, inabilitazione all'ufficio di amministratore per minimo 2 anni (art. 229 L.F.).

Il disegno di legge del Governo

In particolare, il disegno di legge del Governo A.C. **1741** delegava il Governo a:

- rivedere la disciplina dei delitti di bancarotta fraudolenta e semplice;
- prevedere ipotesi specifiche di bancarotta fraudolenta patrimoniale a carico del soggetto cui è estesa la procedura concorsuale, e relativamente a condotte di disposizione dei propri beni;
- intervenire sui delitti di bancarotta fraudolenta impropria e di bancarotta semplice impropria, in particolare ridefinendone l'ambito oggettivo di applicazione;
- disciplinare il reato di simulazione del credito, nonché il reato di ricettazione fallimentare, prevedendo anche specifiche circostanze attenuanti ad effetto speciale;
- disciplinare il delitto di falsa esposizione di dati o di informazioni.

Il disegno di legge delega individuava inoltre una serie di principi e criteri direttivi che il Governo avrebbe dovuto rispettare nel riformare le sanzioni e nell'introdurre specifiche aggravanti ed attenuanti. Per quanto riguarda, in particolare, le pene accessorie, il Governo avrebbe dovuto prevedere che alla condanna per bancarotta fraudolenta, anche impropria, bancarotta semplice e bancarotta semplice impropria conseguisse l'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese.

Il provvedimento dettava ulteriori principi e criteri direttivi, tra i quali si segnalano:

- l'esclusione della qualificazione come ingiusto, a fini penali, del vantaggio dell'impresa collegata o del gruppo, se compensato da vantaggi, conseguiti o fondatamente prevedibili, derivanti dal collegamento o dall'appartenenza al gruppo;
- la modifica delle disposizioni penali contenute nella disciplina sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, al fine di limitare l'equiparazione a fini penali della dichiarazione di insolvenza (dell'impresa) alla dichiarazione di fallimento ad alcune ipotesi specificamente indicate.

Il provvedimento è stato esaminato in sede referente dalle Commissioni riunite Giustizia ed Attività produttive che hanno deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva. Il disegno di legge ha interrotto il proprio iter in sede referente.

Approfondimento: False comunicazioni sociali

Il tema del c.d. falso in bilancio o, più correttamente, delle fattispecie penali riconducibili alle false comunicazioni sociali contenute nel libro del codice civile dedicato alle società, è stato affrontato dal Parlamento anche nella XVI legislatura. In particolare, alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare presentate alla Camera sono state esaminate dalla Commissione giustizia, che ha approvato un testo unificato (A.C. **1777-A**) il cui iter si è interrotto prima dell'approvazione in Assemblea.

La disciplina vigente

La disciplina degli illeciti societari contenuta nel codice civile (Titolo XI del Libro V del codice civile, recante *Disposizioni penali in materia di società e di consorzi*) è stata modificata due volte negli ultimi dieci anni; gli articoli relativi alle false comunicazioni sociali sono stati infatti prima integralmente riscritti dal **decreto legislativo 61/2002** (attuativo della delega contenuta nella **legge 366/2001**), quindi novellati dalla cd. legge sul risparmio (**legge 262/2005**).

Le false comunicazioni sociali

La disciplina sanzionatoria è attualmente imperniata sull'articolo 2621 del codice civile (rubricato "false comunicazioni sociali"), volto a salvaguardare la fiducia che deve poter essere riposta nella veridicità dei bilanci o delle comunicazioni dell'impresa organizzata in forma societaria.

La fattispecie, meno grave rispetto a quella prevista dal successivo art. 2622 c.c., punisce con l'**arresto fino a due anni** gli amministratori, i direttori generali, i sindaci, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili ed i liquidatori che nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali espongono fatti non veri ovvero omettono informazioni la cui comunicazione sia imposta dalla legge. Si tratta di un **reato di natura contravvenzionale** («...sono puniti con l'arresto fino a due anni»), di un **reato di pericolo** («...in modo idoneo ad indurre in errore i destinatari...»), punito solo se commesso con **dolo intenzionale** («... con l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico e al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto»).

La disposizione prevede poi alcuni **casi di non punibilità** del fatto:

- se le falsità o le omissioni non alterano in modo sensibile la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo;
- se le falsità o le omissioni determinano una variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al 5%, o una variazione del patrimonio netto non superiore all'1%;
- se le valutazioni estimative, singolarmente, differiscono di non più del 10% da quelle corrette.

In questi casi, peraltro, ai responsabili delle false comunicazioni sociali si applica comunque una **sanzione amministrativa** pecuniaria **da 10 a 100 quote**, oltre alla sanzione accessoria dell'**interdizione dagli uffici direttivi** delle persone giuridiche e delle imprese da 6 mesi a 3 anni.

Le false comunicazioni sociali in danno di soci e creditori

L'articolo 2622 del codice civile (rubricato "false comunicazioni sociali in danno ai soci e ai creditori"), mira a tutelare il patrimonio e dunque - pur riproponendo le condotte previste dall'articolo precedente e le corrispondenti ipotesi di non punibilità - sanziona con la **reclusione da sei mesi a tre anni** i responsabili delle false comunicazioni sociali, se la falsità provoca un **danno** patrimoniale per i soci, i creditori, o la società stessa. La fattispecie ha **natura delittuosa** ("reclusione") ed è costruita come **reato di danno** («...cagionano un danno patrimoniale ai soci o ai creditori...»).

La norma, peraltro, diversifica la pena e la procedibilità del reato per le seguenti tre ipotesi:

- **falsità commessa in società non quotate**, la reclusione va da 6 mesi a 3 anni e la procedibilità è a querela;
- **falsità commessa in società quotate**, la pena è la reclusione da 1 a 4 anni e si procede d'ufficio.
- **falsità commessa in società quotate che provoca un "grave nocumento ai risparmiatori"** (riguarda un numero di risparmiatori superiore allo 0,1 per mille della popolazione o, in alternativa, consiste nella distruzione o riduzione del valore di titoli di entità complessiva superiore allo 0,1 per mille del PIL), la pena è della reclusione da due a sei anni.

L'impedito controllo

A chiusura del Capo dedicato alle falsità, l'art. 2625 c.c. prevede la fattispecie di **impedito controllo**, che contempla due distinti illeciti, uno di natura amministrativa, l'altro di natura penale.

L'illecito amministrativo è strutturato attraverso la condotta dell'impedire o, comunque, ostacolare l'esercizio delle funzioni di controllo attribuite dalla legge ai soci o agli organi sociali ed è sanzionato con la pena pecuniaria fino a 10.329 euro. L'illecito penale, di natura delittuosa («*reclusione fino ad un anno*»), scatta quando la condotta cagiona un danno ai soci. La pena è raddoppiata quando la fattispecie riguarda società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante, ai sensi dell'articolo 116 del Testo unico in materia di intermediazione finanziaria.

Gli illeciti commessi dagli amministratori

L'indebita restituzione dei conferimenti (art. 2626) è una fattispecie generale di salvaguardia dell'integrità del capitale che punisce la **restituzione**, anche simulata, **dei conferimenti** o la liberazione dei soci dall'obbligo di eseguirli, al di fuori, naturalmente, delle ipotesi di legittima riduzione del capitale sociale.

L'**illegitale ripartizione degli utili e delle riserve** (art. 2627) è norma posta a tutela dell'integrità del capitale e delle riserve obbligatorie per legge attraverso una previsione contravvenzionale che appare strutturalmente dolosa. La norma prevede la clausola "Salvo che il fatto non costituisca più grave reato", in quanto l'illegitale ripartizione di utili o riserve da parte degli amministratori può integrare un reato più grave (ad esempio, il delitto di

appropriazione indebita, punita dall'art. 646 c.p. con la reclusione fino a tre anni e la multa).

L'art. **2628 c.c.**, relativo alle **illecite operazione sulle azioni o quote sociali o della società controllante**, punisce con la reclusione fino ad un anno gli amministratori che, fuori dei casi consentiti, acquistano azioni o quote cagionando una lesione all'integrità del capitale.

L'art. **2629 (operazioni in pregiudizio dei creditori)** mira a tutelare l'integrità del patrimonio sociale e prevede una causa di estinzione del reato, consistente nel risarcimento del danno ai creditori prima del giudizio. Il delitto procedibile a querela.

Gli illeciti commessi mediante omissione ed altri illeciti

L'art. **2629-bis** (introdotto dalla legge sul risparmio) contempla il delitto di **omessa comunicazione del conflitto di interessi**. Soggetti attivi del reato possono essere l'amministratore o il componente del consiglio di gestione di:

- una società quotata in borsa (nel mercato italiano o in quello di uno degli altri Stati membri dell'UE);
- una società emittente strumenti finanziari che, ancorché non quotati in mercati regolamentati italiani, siano diffusi tra il pubblico in misura rilevante;
- un soggetto sottoposto a vigilanza ai sensi della normativa in materia bancaria e creditizia (D.Lgs. n. 385/1993), assicurativa (D.lgs. 209/200), in tema di intermediazione finanziaria (D.Lgs. n. 58/1998) e di fondi pensione (D.Lgs. n. 124/1993).

La condotta consiste nella violazione degli obblighi previsti dall'articolo 2391, primo comma, del codice civile, e dunque essenzialmente dell'obbligo di comunicare agli altri amministratori e al collegio sindacale ogni interesse che, per conto proprio o di terzi, l'amministratore o il componente del consiglio di gestione abbia in una determinata operazione della società, precisandone la natura, i termini, l'origine e la portata; nonché dell'obbligo, per l'amministratore delegato, di astenersi dal compiere l'operazione, investendo della stessa l'organo collegiale. L'evento è dato dalla produzione di danni alla società o a terzi. La sanzione è fissata nella reclusione da uno a tre anni.

L'**omessa esecuzione di denunce, comunicazioni o depositi (art. 2630)** costituisce illecito amministrativo. Su questa disposizione è intervenuta la **legge 180/2011** che ha dimezzato la sanzione amministrativa originariamente prevista per le omissioni (portando oggi la sanzione amministrativa pecuniaria da 103 a 1.032 euro) e stabilito l'ulteriore riduzione di un terzo della sanzione qualora i medesimi adempimenti vengano effettuati nel termine di 30 giorni dalla scadenza. Se si tratta di omesso deposito dei bilanci, la sanzione amministrativa pecuniaria è invece aumentata di un terzo. L'intervento dichiarato del legislatore è stato di «rendere più equo il sistema delle sanzioni cui sono sottoposte le imprese relativamente alle denunce, alle comunicazioni e ai depositi da effettuarsi presso il registro delle imprese tenuto dalle camere di commercio».

L'art. **2631 (omessa convocazione dell'assemblea)**, finalizzato alla tutela dei diritti delle minoranze nonché alla tutela del diritto all'informazione sull'integrità patrimoniale della società, sostituisce l'abrogato art. 2630, comma 2, n. 2) c.c. (la disposizione è stata trasformata in illecito amministrativo, ritenendo tale configurazione un sufficiente presidio per la tutela del generale regolare funzionamento delle società).

L'**art. 2632 (formazione fittizia del capitale)** costituisce la prima delle fattispecie di reato posta a tutela dell'effettività ed integrità del capitale sociale. Si tratta di una fattispecie delittuosa, procedibile d'ufficio, costruita come reato d'evento a condotta vincolata, punita con la reclusione fino ad un anno. Nel testo risultante dalle modifiche successivamente apportate dall'art. 111-*quinquies disp. att. c.c. (inserito dall'art. 9 del d.lgs. n. 6 del 2003)*, l'evento costitutivo del delitto – la formazione o l'aumento di capitale – deve essere cagionato, per essere penalmente rilevante, da una delle tre condotte descritte dal legislatore, ossia: l'attribuzione di azioni o quote in misura complessivamente superiore all'ammontare del capitale sociale; la sottoscrizione reciproca di azioni o quote; la sopravvalutazione rilevante dei conferimenti dei beni in natura o di crediti ovvero del patrimonio della società nel caso di trasformazione.

L'**indebita ripartizione dei beni sociali da parte dei liquidatori (art. 2633)** (punita con la reclusione da sei mesi a tre anni) mira a tutelare i creditori in sede di liquidazione e va a sostituire l'abrogato art. 2625 c.c. Come per l'ipotesi precedente è stata introdotta la procedibilità a querela e la causa di estinzione del reato consistente nel risarcimento del danno ai creditori prima del giudizio.

La fattispecie di **infedeltà patrimoniale (art. 2634)**, punita con la reclusione da sei mesi a tre anni, riguarda la condotta degli amministratori, direttori generali e liquidatori, che, avendo un interesse in conflitto con quello della società, al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto o altro vantaggio, compiono o concorrono a deliberare atti di disposizione dei beni sociali, cagionando intenzionalmente alla società un danno patrimoniale. Anche in tal caso, si prevede la procedibilità a querela della persona offesa.

La c.d. legge anticorruzione (**legge 190/2012**) ha sostituito l'**art. 2635** del codice civile, ora rubricato "**corruzione tra privati**". La disposizione punisce con la reclusione da uno a tre anni gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità, per sé o per altri, compiendo od omettendo atti in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionano nocumento alla società. Le pene sono raddoppiate se si tratta di società con titoli quotati ma il delitto è sempre procedibile a querela.

L'**illecita influenza sull'assemblea (art. 2636)** si perfeziona con la formazione irregolare di una maggioranza. La condotta deve esprimersi nel compimento di atti simulati o fraudolenti (e risulta così precisata rispetto all'abrogato art. 2630 1° comma n. 3 c.c., che utilizzava il concetto più generico di "mezzi illeciti", sia pure specificando alcune forme tipiche di espedienti). Soggetto attivo non è più il solo amministratore ma chiunque. Il fatto è collegato all'esigenza che la condotta abbia determinato una maggioranza che altrimenti non si sarebbe formata, escludendo il rilievo dell'influenza non decisiva.

L'**articolo 2637** accorpa le diverse fattispecie di **aggiotaggio** che viene configurato come reato comune e mira a tutelare l'economia pubblica ed in particolare il regolare funzionamento del mercato. Esso punisce con la reclusione da uno a cinque anni chiunque diffonde notizie false, ovvero pone in essere operazioni simulate o altri artifici concretamente idonei a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari non quotati o per i quali non è stata presentata una richiesta di ammissione alle negoziazioni in un mercato regolamentato, ovvero ad incidere in modo significativo sull'affidamento che il pubblico ripone nella stabilità patrimoniale di banche o di gruppi bancari.

Con riferimento all'**ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza (art. 2638)**, si è costruita una fattispecie a carattere generale alla quale poter

ricondurre le diverse figure previste al di fuori del codice, sulla quale è successivamente intervenuta la cd. legge sul risparmio. I due commi prevedono fattispecie delittuose diverse per modalità di condotta e momento offensivo: la prima centrata sul falso commesso al fine di ostacolare le funzioni di vigilanza; la seconda sulla realizzazione intenzionale dell'evento di ostacolo attraverso qualsiasi condotta (attiva o omissiva). Si è ritenuto di prevedere la stessa pena (reclusione da due a quattro anni) per ambedue le ipotesi, attesa la sostanziale equivalenza fra la più grave condotta di falso, nella prima, e le condotte meno gravi, nella seconda, che però determinano l'ostacolo alle funzioni di vigilanza. La legge sul risparmio ha previsto il raddoppio della pena quando tali fattispecie riguardino società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante, ai sensi dell'articolo 116 del testo unico sull'intermediazione finanziaria 58/1998.

Infine, il codice civile tratta della figura dell'amministratore di fatto all'art. **2639**, relativo all'**estensione delle qualifiche soggettive**. L'equiparazione, ai fini della responsabilità, collegata all'esercizio di fatto delle funzioni è circoscritto alla presenza degli elementi della continuità e della significatività rispetto ai poteri tipici della funzione. Il secondo comma, coerentemente all'abrogazione delle norme relative ai delitti commessi dagli amministratori giudiziali e dai commissari governativi, si ricollega ad una esigenza di razionalizzazione dell'intera materia, prevedendo espressamente ed in via generale che le disposizioni sanzionatorie relative agli amministratori si applichino anche ai soggetti che sono legalmente incaricati dall'autorità giudiziaria o dall'autorità pubblica di vigilanza di amministrare la società o i beni dalla stessa posseduti o gestiti per conto di terzi; ferma restando, ovviamente, la possibilità di applicare la disciplina dei reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione in tutti gli altri casi.

L'**articolo 2640** prevede una circostanza **attenuante dell'offesa di particolare tenuità** applicabile a tutte le fattispecie di reato mentre l'**art. 2641** introduce, anche per i reati societari, l'istituto della **confisca obbligatoria** in caso di condanna o di pena patteggiata ex art. 444.

La riforma approvata in Commissione

L'iter in Commissione

La Commissione giustizia della Camera ha iniziato il 1° luglio 2009 l'esame di una proposta di legge (A.C. **1895**, Di Pietro-Palomba) volta a modificare ampiamente il titolo XI del libro quinto del codice civile in tema di disciplina sanzionatoria delle false comunicazioni sociali e di altri illeciti societari. Solo il 1° febbraio 2012 è stata abbinata la proposta A.C. **1777** (Di Pietro), di contenuto più circoscritto, in quanto volta esclusivamente a novellare la disciplina delle false comunicazioni sociali.

Nell'ambito dell'esame delle proposte, la Commissione ha svolto un'**attività conoscitiva** che ha comportato l'audizione informale di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, di magistrati (Paolo De Angelis, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Cagliari; Francesco Greco, Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Milano; Renato Rordorf, Consigliere della Corte di Cassazione) e di esperti di diritto penale (Prof. Alberto Alessandri e Prof. Filippo Sgubbi).

Il 26 aprile 2012, dopo che i provvedimenti in esame sono stati inseriti **nel calendario dei lavori dell'Assemblea in quota opposizione**, su **richiesta del gruppo IdV**, la Commissione ha adottato l'A.C. 1777 come testo base. La Commissione Giustizia ha concluso l'esame del testo, accogliendo alcuni emendamenti, nella seduta del 23 maggio 2012.

Il contenuto dell'A.C. 1777-A

Il provvedimento approvato dalla Commissione in sede referente è volto a modificare la disciplina delle false comunicazioni sociali contenuta nel codice civile (artt. 2621 e 2622) nonché a novellare la disciplina della responsabilità dei revisori dei conti, disciplinata dal **d.lgs 39/2010**.

In particolare, il provvedimento intende sanzionare con l'articolo 2621 c.c. le false comunicazioni sociali commesse nell'ambito di società non quotate, destinando il successivo articolo 2622 alle condotte di falsità commesse in società quotate o con azionariato diffuso. In sintesi, per quanto riguarda l'articolo 2621 c.c., l'AC 1777-A **novella il primo comma**, intervenendo esclusivamente sulla pena e prevedendo che le **false comunicazioni sociali ai soci o al pubblico** siano punite con la **reclusione fino a tre anni**. Le false comunicazioni sociali, attualmente concepite come reato di pericolo sanzionato in via contravvenzionale (arresto fino a due anni), tornano dunque ad essere un **delitto**.

Per quanto riguarda l'**articolo 2622 c.c.**, il provvedimento:

- ne stabilisce l'applicazione ai soggetti responsabili delle comunicazioni sociali delle **società con azioni quotate nei mercati finanziari e delle società con azionariato diffuso** (facendone così un reato speciale rispetto alla fattispecie comune prevista dall'articolo precedente);
- **aumenta la pena detentiva** (reclusione da uno a quattro anni);
- prevede la procedibilità d'ufficio;
- trasforma l'attuale reato di danno in **reato di pericolo** (è infatti espunto il riferimento all'aver cagionato un danno patrimoniale alla società, ai soci o ai creditori);
- in merito all'elemento soggettivo del reato, non richiede più il dolo specifico (è espunto il riferimento all'intenzione di ingannare i soci o il pubblico);
- specifica il requisito **della consapevolezza** di esporre informazioni false (o di omettere di comunicare informazioni obbligatorie per legge) nonché dell'idoneità **concreta** delle modalità di commissione del reato ad indurre in errore **rilevante per natura o per entità** i destinatari delle comunicazioni sociali.

Quanto alle **circostanze aggravanti e attenuanti**, il testo - dopo aver eliminato dall'art. 2622 c.c. l'aggravante per il "grave nocumento ai risparmiatori" - inserisce nel codice civile due nuovi articoli:

- l'**art. 2622-bis**, che prevede un aumento di pena per l'ipotesi in cui i fatti di cui agli articoli 2621 e 2622 cagionino un grave danno a soci, creditori, risparmiatori o società;
- l'**art. 2622-ter**, che prevede una diminuzione di pena laddove i medesimi fatti siano di particolare tenuità.

Il provvedimento approvato dalla Commissione giustizia interviene inoltre, per esigenze sistematiche, sull'**articolo 27 del decreto legislativo n. 39/2010**, dedicato alla **falsità nelle relazioni o nelle comunicazioni dei responsabili della revisione legale**. La fattispecie

penale viene novellata per adeguarla ai principi espressi dalla disciplina delle false comunicazioni sociali contenuta nel codice civile. in particolare, la sanzione dell'arresto fino a un anno è sostituita da quella della reclusione fino a quattro anni.

Il provvedimento, che l'Assemblea ha discusso nella seduta del 28 maggio 2012, non ha concluso l'iter.

Approfondimento: Le società cooperative e di mutuo soccorso

La fiscalità delle società cooperative

Un primo gruppo di norme ha inteso rimodulare il regime fiscale delle società cooperative, limitando le agevolazioni fiscali previste in favore delle predette tipologie societarie (**D.L. n. 112 del 2008**). In particolare, le cooperative a mutualità prevalente sono state vincolate a destinare almeno il 5% degli utili realizzati ad un fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti; è stata progressivamente aumentata la quota di utili che le cooperative di consumo e i consorzi devono destinare a riserve indivisibili; è stata altresì aumentata dal 12,5 al 20 per cento l'aliquota della ritenuta fiscale operata sugli interessi corrisposti ai soci.

Successivamente, il **decreto-legge n. 138 del 2011** ha innalzato la tassazione degli utili netti annuali delle società cooperative: l'incremento è stato dal 55 al 65 per cento per le cooperative di consumo e dal 30 al 40 per cento per le altre cooperative a mutualità prevalente diverse da quelle agricole e della piccola pesca. Inoltre è stata introdotta una percentuale di tassazione pari al 10 per cento della quota di utili netti annuali destinati a riserva minima obbligatoria.

Il **decreto-legge n. 16 del 2012** ha poi **escluso - per il 2012 - le banche di credito cooperativo** dalla predetta **tassazione**.

Le Società di Mutuo Soccorso (SMS)

La disciplina **delle società di mutuo soccorso (SMS)**, contenuta nella **legge n. 3818 del 1886**, è stata modificata dall'**articolo 23 del decreto-legge n.179 del 2012**, per adeguarne la normativa rispetto alla formulazione del 1886 e per ampliare il loro campo di attività. Viene, aggiunta, tra l'altro, la possibilità di svolgere "mutualità mediata", vale a dire la possibilità di aderire in qualità di socio ad un'altra SMS.

Più in dettaglio, si prevede l'**iscrizione** delle **società di mutuo soccorso** al **Registro delle imprese** secondo criteri e modalità che verranno stabilite con **decreto** del Ministro dello sviluppo economico, al fine di superare l'opposizione di alcune CCIAA che considera tali società enti non commerciali. L'iscrizione avviene nella sezione "**imprese sociali**", con l'ulteriore automatica iscrizione presso l'**Albo delle società cooperative**, analogamente a quanto previsto dal **comma 2, dell'articolo 10, della legge n. 99 del 2009** per le imprese cooperative.

Mediante sostituzione dell'**articolo 1 della legge 15 aprile 1886, n. 3818**, si riconduce anzitutto l'**assenza di finalità di lucro** al perseguimento della **finalità di interesse generale**, sulla base del principio di sussidiarietà che qui va inteso in senso orizzontale, ai sensi dell'articolo 118 ultimo comma Cost.. **Si ampliano le attività** che le società di mutuo soccorso possono svolgere **in esclusivo favore dei soci e dei loro familiari conviventi**. Le predette società possono altresì **promuovere attività di carattere educativo e culturale** ai fini della **prevenzione sanitaria** e della **diffusione dei valori mutualistici**.

Si introduce inoltre la "**mutualità mediata**", in virtù della quale anche una di tali società può - oltre ad avere soci sostenitori, anche persone giuridiche - **divenire socia ordinaria di altre società di mutuo soccorso**; ciò a condizione che lo statuto lo preveda espressamente e

che i membri persone fisiche di tali enti giuridici siano destinatari di una delle attività istituzionali delle medesime società di mutuo soccorso; la possibilità di aderire in qualità di socio è prevista anche per i Fondi sanitari integrativi in rappresentanza dei lavoratori iscritti.

La norma è volta, tra l'altro a recepire il dettato del **Regolamento (CE) n. 1435/2003 del 22 luglio 2003** relativo allo **statuto della Società cooperativa europea (SCE)**.

La norma inoltre ammette la categoria dei **soci sostenitori**, i quali possono essere anche **persone giuridiche**. I soci sostenitori possono designare fino ad un terzo degli amministratori, che vanno comunque scelti tra i soci ordinari.

E' poi prevista la **devoluzione patrimoniale** della società in liquidazione o trasformata: ne beneficiano altre S.M.S. ovvero i fondi mutualistici ovvero il corrispondente capitolo di bilancio dello Stato.

Viene confermato l'attuale **sistema di vigilanza** posto in capo al Ministero dello sviluppo economico ed alle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, aggiungendo in capo a queste (nei confronti delle SMS aderenti) la possibilità di essere delegatarie dei poteri di revisione del MiSE. Resta in capo al MiSE il potere di disporre la **perdita della qualifica di società di mutuo soccorso** e la cancellazione dal Registro delle Imprese e dall'Albo delle società cooperative.

Si reca **un'interpretazione autentica** in tema di **vigilanza sugli enti cooperativi e loro consorzi**, nel senso di limitarne gli effetti alle sole **pubbliche amministrazioni** ai fini della legittimazione a beneficiare delle agevolazioni fiscali, previdenziali e di altra natura, nonché per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori.

Approfondimento: Società semplificata e a capitale ridotto

Tra gli interventi del Governo volti a dare impulso all'economia italiana si segnala l'istituzione di due nuove forme di società a responsabilità limitata: la società a responsabilità limitata semplificata (**D.L. n.1 del 24 gennaio 2012**) e la società a responsabilità limitata a capitale ridotto (**D.L. n.83 del 22 giugno 2012**).

La società a responsabilità limitata semplificata

La **società a responsabilità limitata semplificata**, introdotta dall'**articolo 3 del decreto-legge n. 1 del 2012**, mediante il nuovo articolo **2463-bis** del codice civile, può essere costituita con contratto o atto unilaterale da persone fisiche, che **non** abbiano compiuto i **trentacinque anni di età** alla data della costituzione.

La disposizione tende a favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro - prevedendo il requisito dell'età fino ai trentacinque anni in coerenza con l'**articolo 27 del decreto legge n. 98 del 2011** (circa il regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile) - mediante la loro partecipazione a strutture associative prive dei rigorosi limiti previsti fino ad ora per le società di capitali, che di fatto impedirebbero l'accesso a tale tipo di strutture da parte degli imprenditori più giovani e meno abbienti.

Assonime, con la circolare n. 29/2012, specifica che il requisito dell'età costituisce un elemento che deve sussistere al momento della costituzione della società, oppure al momento dell'ingresso di nuovi soci (poiché è questo il momento dell'avvio per il soggetto che subentra), ma non deve necessariamente permanere nel corso dell'intera vita sociale. Pertanto, si deve ritenere che: il superamento del requisito anagrafico non determina effetti sulla partecipazione del singolo socio o sull'organizzazione della società; i presupposti che giustificano l'esclusione del socio, la trasformazione o lo scioglimento della s.r.l.s. siano solo quelli indicati in generale per le s.r.l. dagli articoli 2473 bis e 2484 del codice civile.

L'atto costitutivo della società

L'atto costitutivo della società semplificata deve essere redatto per **atto pubblico** secondo un **modello standard**, successivamente definito con **Dm Giustizia 138 del 23 giugno 2012** e deve **indicare**: 1) il cognome, il nome, la data, il luogo di nascita, il domicilio, la cittadinanza di ciascun socio; 2) la denominazione sociale contenente l'indicazione di società semplificata a responsabilità limitata e il comune ove sono poste la sede della società e le eventuali sedi secondarie; 3) l'ammontare del **capitale sociale**, pari **almeno ad 1 euro e inferiore all'importo di 10.000 euro** previsto per la società a responsabilità limitata ordinaria, sottoscritto e interamente versato alla data della costituzione. Il conferimento deve farsi in denaro e essere versato all'organo amministrativo; 4) alcuni requisiti previsti dalla disciplina per la società a responsabilità limitata, vale a dire l'attività che costituisce l'oggetto sociale, la quota di partecipazione di ciascun socio, le norme relative al funzionamento della società, indicando quelle concernenti l'amministrazione, la rappresentanza, le persone cui è affidata l'amministrazione e l'eventuale soggetto incaricato di effettuare la revisione legale dei conti; 5) il luogo e la data di sottoscrizione; 6) gli amministratori, i quali devono essere scelti tra i soci. **Assonime** sostiene inoltre che la Srl semplificata, per la parte non regolata dal modello, può inserire **clausole statutarie ulteriori**, a condizione di non porsi in contrasto con le previsioni del modello e le finalità specifiche della s.r.l.s.

La denominazione di società a responsabilità limitata semplificata, l'ammontare del capitale

sottoscritto e versato, la sede della società e l'ufficio del registro delle imprese presso cui questa è iscritta devono essere indicati negli atti, nella corrispondenza della società e nello spazio elettronico destinato alla comunicazione collegato con la rete telematica ad accesso pubblico. E' inoltre previsto il **divieto di cessione** delle quote a soci non aventi i requisiti di età, determinandosi, in tali casi la **nullità dell'atto**. Per quanto non espressamente previsto dall'articolo in commento, si **rinvia** alla **disciplina della società a responsabilità limitata ordinaria** (di cui al capo VII del titolo V del libro V del codice civile).

Le misure agevolative

Tra le misure agevolative, si ricorda, infine, **l'esenzione** – per l'atto costitutivo e l'iscrizione nel registro delle imprese - da **diritti di bollo** e di **segreteria** nonché da **onorari notarili**.

La vigilanza

Al **Consiglio nazionale del notariato** sono attribuiti compiti di **vigilanza** sulla corretta e la tempestiva applicazione delle disposizioni da parte dei singoli notai. Il Consiglio **pubblica** ogni anno i relativi dati sul proprio sito istituzionale.

La società a responsabilità limitata a capitale ridotto

La **società a responsabilità limitata a capitale ridotto** è disciplinata dall'**articolo 44 del decreto-legge n. 83 del 2012**, le cui norme sono volte a ridurre i costi per l'avvio di un'impresa. E' consentito, infatti, anche a coloro che hanno **già compiuto 35 anni**, di costituire società a responsabilità limitata, partendo da un capitale sociale limitato pari almeno ad **1 euro** e inferiore all'importo di 10.000 euro. L'obiettivo è quello di ridurre i costi per l'avvio di un'impresa, anche per questa fascia d'età, consentendo di costituire, **con contratto o atto unilaterale** redatto nella forma di **atto pubblico**, società a responsabilità limitata.

A tal proposito Assonime ha ribadito, con riguardo al requisito dell'età, la tesi sostenuta del Ministero dello Sviluppo economico secondo cui la s.r.l. a capitale ridotto può esser costituita sia da persone fisiche di età inferiore, sia da persone fisiche di età superiore ai 35 anni. Pertanto, secondo tale interpretazione, la s.r.l. a capitale ridotto può essere validamente costituita da tutte le persone fisiche che abbiano compiuto i 18 anni di età.

L'atto costitutivo della società

Diversamente dalla costituzione di S.r.l. semplificate, per le quali il legislatore ha stabilito non solo l'esenzione da diritti di bollo e di segreteria, ma, soprattutto, la gratuità della prestazione notarile, per le S.r.l. a capitale ridotto non sono previste agevolazioni economiche. Anche lo standard di atto costitutivo previsto –adottato con Dm Giustizia 138 del 23 giugno 2012 - per le S.r.l. degli under 35 non si applicherà alle S.r.l. degli over 35.

Il **contenuto** dell'atto (mutuato, salva la disposizione sugli amministratori, sulla formulazione dell'art. 2463-*bis* c.c.) dovrà essere il seguente: 1) cognome, nome, data, luogo di nascita, domicilio, cittadinanza di ciascun socio; 2) denominazione sociale contenente l'indicazione di società a responsabilità limitata a capitale ridotto e comune ove sono poste la sede della società e le eventuali sedi secondarie; 3) ammontare del **capitale sociale**, pari **almeno ad 1 euro e inferiore all'importo di 10.000 euro** previsto per la società a responsabilità limitata ordinaria, sottoscritto e interamente versato alla data della costituzione. Il conferimento deve farsi in denaro e essere versato all'organo amministrativo; 4) alcuni requisiti previsti dalla

disciplina per la società a responsabilità limitata, vale a dire l'attività che costituisce l'oggetto sociale, la quota di partecipazione di ciascun socio, le norme relative al funzionamento della società, indicando quelle concernenti l'amministrazione, la rappresentanza, le persone cui è affidata l'amministrazione e l'eventuale soggetto incaricato di effettuare la revisione legale dei conti; 5) luogo e data di sottoscrizione; 6) indicazione degli **amministratori**, che possono (diversamente dalla S.r.l. semplificata) **anche** essere scelti tra **persone diverse dai soci**.

Per quanto riguarda le regole sul capitale sociale, **Assonime** rammenta che il conferimento, sia per la srl semplificata che per quella a capitale ridotto, deve essere fatto in denaro e deve essere versato all'organo amministrativo al momento della costituzione. Tale obbligo non sembra però valere in sede di aumento di capitale sociale oltre il tetto massimo del capitale consentito (ovvero quando il capitale sia maggiore di 10.000 euro); ciò in quanto, l'aumento comporta sia il mutamento del modello societario e il conseguente passaggio al regime della srl ordinaria

Il **D.L. 83/2012** dispone che la denominazione "società a responsabilità limitata a capitale ridotto", l'ammontare del capitale sottoscritto e versato, la sede della società e l'ufficio del registro delle imprese presso cui questa è iscritta, devono essere indicati negli atti, nella corrispondenza della società e nello spazio elettronico destinato alla comunicazione collegato con la rete telematica ad accesso pubblico. Per quanto non espressamente previsto dal decreto si **rinvia** alla **disciplina della società a responsabilità limitata ordinaria** (artt. 2462-2483 del codice civile), in quanto compatibile.

Accesso al credito agevolato

Al fine di favorire la nascita e lo sviluppo di nuove imprese giovanili, prevede inoltre che il Ministro dell'economia e delle finanze promuova un **accordo** con l'Associazione bancaria italiana - ABI per fornire **credito a condizioni agevolate** ai giovani di età inferiore a 35 anni, che intraprendono attività imprenditoriale attraverso la costituzione di una società a responsabilità limitata a capitale ridotto.

Approfondimento: Tribunale delle imprese

L'**articolo 2 del decreto-legge 1/2012** (cd. decreto liberalizzazioni) prevede l'istituzione del "Tribunale delle imprese", ampliando in misura significativa la sfera di competenza delle precedenti sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale (istituite dal **d. lgs. 168/2003** presso alcuni tribunali e corti d'appello). Le sezioni specializzate in materia d'impresa, se non già previste, sono istituite - con specifiche eccezioni - presso tutti i tribunali e corti d'appello con sede nel capoluogo di ogni regione.

Le sedi

L'**articolo 2 del decreto-legge 1/2012** (decreto liberalizzazioni, convertito con modificazioni dalla **legge 27/2012**) ha profondamente riformato la disciplina relativa alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale, che il **decreto legislativo 168/2003** aveva istituito presso i tribunali e le corti d'appello di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia.

In particolare, l'articolo 2, oltre a modificarne la denominazione in "**sezioni specializzate in materia di impresa**" **istituisce nuove sezioni specializzate in tutti i tribunali e corti d'appello con sede nei capoluoghi di regione** che finora ne erano sprovvisti (si tratta delle sedi di Ancona, Cagliari, Campobasso, Catanzaro, L'Aquila, Perugia, Potenza e Trento) nonché, in quanto sede di Corte d'appello, presso il tribunale e la Corte d'appello di **Brescia**. La competenza per il territorio della Valle d'Aosta è attribuita al tribunale e alla Corte d'appello di Torino.

I giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra i **magistrati dotati di specifiche competenze**, senza che l'istituzione delle nuove sezioni comporti la necessità di incrementi di organico.

Le competenze

Quanto alle controversie attribuite alla competenza del tribunale delle imprese, la riforma ha ampliato **la competenza per materia delle sezioni specializzate**. In particolare, il decreto-legge conferma la competenza sulle controversie in materia di proprietà industriale di cui all'**articolo 134 del D.Lgs. 30/2005** (*Codice della proprietà industriale*) aggiungendo:

- le cause relative alle azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché i ricorsi per ottenere provvedimenti d'urgenza in relazione alla violazione delle disposizioni sulla concorrenza di cui ai titoli dal I al IV della **legge n. 287/1990** (sostanzialmente le norme sulle intese restrittive della concorrenza, l'abuso di posizione dominante e le operazioni di concentrazione);
- le controversie per la violazione della normativa antitrust dell'Unione europea.

In **materia societaria**, è attribuita la competenza su specifiche controversie relative:

- a rapporti societari nelle spa e nelle società in accomandita per azioni ovvero alle società da queste controllate o che le controllano.
- alle società a responsabilità limitata (s.r.l.);
- alle società per azioni europee (SE) di cui al Reg. (CE) n. 2157 del 2001;

- alle società cooperative europee (SCE) di cui al Reg. (CE) n.1435 del 2003;
- alle “stabili organizzazioni nel territorio dello Stato delle società costituite all’estero”;
- ai patti parasociali.

Più analiticamente, per quanto concerne la **tipologia di controversie e procedimenti societari** attratti alla competenza delle sezioni specializzate, la riforma indica le cause relative a rapporti societari, compresi quelli concernenti l'accertamento, la costituzione, la modificazione o l'estinzione di un rapporto societario, le azioni di responsabilità da chiunque promosse contro i componenti degli organi amministrativi o di controllo, il liquidatore, il direttore generale ovvero il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, nonché contro il soggetto incaricato della revisione contabile per i danni derivanti da propri inadempimenti o da fatti illeciti commessi nei confronti della società che ha conferito l'incarico e nei confronti dei terzi danneggiati, le opposizioni alla delibera dell'assemblea di riduzione del capitale sociale delle spa e delle srl (articoli 2445, terzo comma e 2482, secondo comma, c.c.), le opposizioni all'iscrizione nel registro delle imprese della deliberazione di destinazione di un patrimonio della società ad uno specifico affare (art. 2447-*quater*, secondo comma, c.c.), le opposizioni alla revoca dello stato di liquidazione della società (art. 2487-*ter*, secondo comma, c.c.), le opposizioni alle fusioni di società da parte dei creditori e dei possessori di obbligazioni delle società partecipanti (artt. 2503 e 2503-*bis*, c.c.), le opposizioni alla scissione delle società (art. 2506-*ter* c.c.). Come norma di chiusura, la disposizione attribuisce ai tribunali dell'impresa la **competenza anche sulle cause che presentano ragioni di connessione** con quelle sopraelencate.

Quanto alla **competenza per territorio**, il decreto-legge riformula l'**articolo 4 del D.lgs. 168/2003** stabilendo che le controversie di cui all'articolo 3 che, secondo gli ordinari criteri di ripartizione della competenza territoriale e nel rispetto delle normative speciali che le disciplinano, dovrebbero essere trattate dagli uffici giudiziari compresi nel territorio della regione (i tribunali circondariali) sono assegnate alla sezione specializzata avente sede nel capoluogo della regione individuato ai sensi dell'articolo 1. Alle sezioni istituite presso tribunali e corti d'appello non capoluoghi regionali sono attribuite le controversie che dovrebbero essere trattate dagli uffici giudiziari compresi nei rispettivi distretti di corti d'appello.

Il contributo unificato

L'articolo 2 del decreto-legge liberalizzazioni **raddoppia**, per i processi di competenza delle sezioni specializzate, **il contributo unificato** previsto dal TU spese di giustizia.

Parte del maggior gettito derivante dall'aumento (600.000 euro) - per ciascuno degli anni 2012 e 2013 - è destinato agli **oneri derivanti dall'istituzione delle nuove sezioni specializzate** in materia di impresa. dal 2014 l'intero maggior gettito del contributo unificato sarà versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, amministrativa e tributaria (ai sensi dell'**articolo 37, co.10, del D.L. 98/2011**).

L'efficacia

Una **disposizione transitoria** stabilisce che le disposizioni sul tribunale delle imprese si

applicano ai giudizi instaurati dopo il **180° giorno** dall'entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 1/2012, ovvero ai giudizi instaurati dopo il **24 settembre 2012**.

Documenti e risorse web

- Consiglio superiore della magistratura, Parere sull'istituzione del tribunale delle imprese, [delibera del 22 febbraio 2012](#).

Approfondimento: Tutela della proprietà industriale

La **legge 99/2009** (c.d. collegato energia) mira, tra l'altro, a rafforzare la tutela penalistica della proprietà industriale e a contrastare più efficacemente la contraffazione; misure anche di natura penale di tutela del made in Italy sono contenute nel **decreto-legge 135/2009**, di attuazione di obblighi comunitari; ad inizio legislatura, nell'ambito di un decreto-legge di più ampio contenuto in materia di sicurezza (**D.L. 92/2008**), è stata apportata una modifica al codice di procedura penale volta a prevedere la distruzione delle merci contraffatte sequestrate. Il **D.Lgs 231/2010** ha dettato una specifica disciplina transitoria volta alla tutela dei diritti di proprietà industriale su opere "di pubblico dominio" non registrate ai sensi della **legge 633/1942** sul diritto d'autore.

Tutela penale

La **legge 99/2009** (c.d. collegato in materia di energia) mira, tra l'altro, a rafforzare la tutela penale della proprietà industriale riformulando alcuni articoli del codice penale, inserendovi **nuove fattispecie di reato** e apportando modifiche alla disciplina della **confisca**.

In particolare, il provvedimento (art. 15):

- riformula l'**art. 473 c.p.** (*Contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni*) e l'**art. 474 c.p.** (*Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi*), inasprendo le sanzioni penali e prevedendo la confisca obbligatoria dei beni inerenti alla commissione di questi delitti;
- introduce nuove circostanze **aggravanti** (es. per la commissione dei delitti in modo sistematico o con l'allestimento di mezzi e attività organizzate) e **attenuanti** (per colui che collabora con le autorità) dei delitti di contraffazione.
- **raddoppia la pena detentiva** prevista per il delitto di vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 c.p.);
- interviene sul codice penale per inserire nel capo relativo ai delitti contro l'industria e il commercio **due ulteriori reati**, volte a sanzionare: la fabbricazione ed il commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale (art. 517-ter c.p.); - la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (art. 517-quater c.p.).
- attribuisce la **competenza** a svolgere le indagini per i citati reati previsti dagli articoli 473 e 474 c.p., quando tali delitti rappresentino lo scopo di un'associazione a delinquere, al pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello;
- estende alle indagini per i delitti di contraffazione la disciplina delle "**operazioni sotto copertura**", ovvero delle attività di tipo investigativo poste in essere da ufficiali di polizia giudiziaria, infiltrati sotto falsa identità negli ambienti malavitosi al fine di reperire prove e accertare responsabilità;
- stabilisce che i beni mobili registrati sequestrati (automobili, navi, imbarcazioni, natanti e aeromobili) nel corso dei procedimenti per la repressione dei reati contro la proprietà industriale siano affidati dall'autorità giudiziaria in **custodia giudiziale** agli organi di polizia ovvero ad altri organi dello Stato o enti pubblici non economici per finalità di giustizia, protezione civile o tutela ambientale;
- **limita l'accesso ai benefici penitenziari** per i condannati per delitto di associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei delitti di contraffazione (artt. 473 e 474 c.p.);
- interviene infine sulla disciplina della **responsabilità amministrativa delle persone**

giuridiche per introdurre specifiche sanzioni pecuniarie a carico dell'ente che si avvantaggia della commissione di delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio.

Con il **decreto-legge 135/2009** si è intervenuti sulla disciplina del **Made in Italy**:

- chiarendo cosa deve intendersi per prodotto o merce realizzato interamente in Italia (il prodotto per il quale "il disegno, la progettazione, la lavorazione e il confezionamento sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano")
- richiamando le sanzioni previste dall'art. 517 c.p. – aumentate di un terzo – per chiunque fraudolentemente presenti un prodotto come interamente realizzato in Italia (es. «100% made in Italy», «100% Italia», «tutto italiano»);
- sanzionando in via amministrativa (pena pecuniaria da 10.000 a 250.000 euro e confisca del prodotto) la condotta del produttore e del licenziatario che maliziosamente omettano di indicare l'origine estera dei prodotti pur utilizzando marchi naturalmente riconducibili a prodotti italiani.

La distruzione delle merci contraffatte

Ad inizio legislatura, il Parlamento ha convertito il **decreto-legge 92/2008** in tema di sicurezza pubblica. Il provvedimento è, tra l'altro, intervenuto sul codice di procedura penale prevedendo la **distruzione delle merci prodotte** in violazione delle norme a tutela della proprietà industriale e sequestrate dall'autorità giudiziaria, anche al fine di risolvere le difficoltà di carattere economico e pratico che la custodia e la conservazione di ingenti quantitativi di merce può porre.

Attraverso la **modifica dell'art. 260 c.p.p.** si è in particolare stabilito che l'autorità giudiziaria deve procedere alla distruzione delle cose di cui sono vietati la fabbricazione, il possesso, la detenzione o la commercializzazione, in presenza delle seguenti condizioni:

- le **cose** sono di **difficile custodia** (ad es. per l'ingente quantità) ovvero
- la loro **custodia risulta particolarmente onerosa o pericolosa** per la sicurezza, la salute o l'igiene pubblica.

L'autorità giudiziaria dispone il prelievo di uno o più campioni e ordina la distruzione della merce residua. Nei casi di sequestro nei procedimenti a carico di ignoti, la polizia giudiziaria, a tre mesi dal sequestro (fatta salva la facoltà di conservazione di campioni da utilizzare a fini giudiziari), può procedere alla distruzione delle merci contraffatte sequestrate, previa comunicazione all'autorità giudiziaria.

Disegni e modelli industriali

Appare opportuno segnalare, in quanto occasione di un intervento del Legislatore, la complessa questione inerente la disciplina transitoria della tutela del diritto d'autore nel campo del design industriale.

Sulla materia in questione, si è infatti pronunciata la **Corte di Giustizia dell'Unione europea** con la **sentenza 27 gennaio 2011** (nella nota **causa "Flos"**) in risposta al rinvio pregiudiziale da parte del Tribunale di Milano concernente la compatibilità dell'art. 239 Codice della proprietà industriale (**D.Lgs 30/2005**) con la direttiva 98/71 e, dunque la

compatibilità della normativa italiana sulla protezione del *design* industriale ai sensi della legge sul diritto d'autore (in attuazione della citata direttiva) con il diritto europeo.

Si tratta del caso sollevato da Flos – nota multinazionale dell'illuminazione - contro la ditta Semeraro che aveva importato dalla Cina un modello di lampade (chiamate "Fluida") che Flos ha definito imitazioni delle proprie lampade "Arco". La Flos non aveva, a suo tempo, fatto registrare lampada di propria produzione. Secondo la legge vigente in Italia all'epoca dei fatti, dato che la lampada in questione era ormai caduta in **pubblico dominio**, non poteva più essere tutelata, e di conseguenza la ditta Semeraro era praticamente legittimata a copiare liberamente il modello Flos senza incorrere nella violazione di alcun diritto. Il Tribunale di Milano, investito originariamente della causa, sospese il giudizio per porre all'attenzione della Corte di Giustizia UE alcune questioni relative alla **compatibilità** della normativa italiana con quella comunitaria. Venivano così in rilievo principalmente due ipotesi: **da un lato** quella dei disegni e modelli che prima della data di entrata in vigore della normativa nazionale di trasposizione della direttiva (19 aprile 2001) erano già di pubblico dominio in mancanza di una registrazione come disegni e modelli e, **dall'altro**, quella in cui, prima di tale data, essi siano divenuti di pubblico dominio in quanto la protezione derivante da una registrazione ha cessato di produrre i suoi effetti. Nella sentenza della Corte di Giustizia UE, la **prima questione** viene risolta nel senso che la normativa comunitaria non consente agli Stati membri di escludere dall'ambito di applicazione della tutela del diritto d'autore quelle opere di design che, in possesso dei requisiti previsti e registrati in uno Stato membro o con effetti in uno Stato membro, siano divenute di pubblico dominio anteriormente alla data di entrata in vigore della normativa di recepimento della direttiva. Sulla **seconda questione**, invece, si è stabilito che per venire incontro anche agli interessi di quei terzi che in buona fede avevano fabbricato e commercializzato prodotti realizzati ispirandosi alle opere di design di pubblico dominio, la protezione per questi dovesse essere concessa per un periodo transitorio ispirato ai principi di proporzionalità e ragionevolezza. La Corte di Giustizia ha stabilito che è contrario alla normativa comunitaria un regime transitorio che di fatto escluda la protezione di diritto d'autore per opere che abbiano i requisiti per godere di tale tutela.

Tale decisione, tuttavia, ha perso in parte la sua attualità poiché in pendenza del procedimento la legge italiana è stata nuovamente modificata con una **novella dell'art. 239 del D.Lgs 30/2005** (Codice della proprietà industriale) in linea con il contenuto della sentenza comunitaria. Il **D.Lgs 131/2010** ha riformulato l'art. 239 del suddetto Codice stabilendo che la tutela ai sensi della legge sul diritto d'autore comprende anche le opere del disegno industriale che, anteriormente alla data del 19 aprile 2001, erano, oppure erano divenute, di pubblico dominio. Tuttavia i terzi che avevano fabbricato o commercializzato, nei dodici mesi anteriori al 19 aprile 2001, prodotti realizzati in conformità con le opere del disegno industriale allora in pubblico dominio non rispondono della violazione del diritto d'autore compiuta proseguendo questa attività anche dopo tale data, limitatamente ai prodotti da essi fabbricati o acquistati prima del 19 aprile 2001 e a quelli da essi fabbricati nei 5 anni successivi a tale data (il DL 216/2011 ha esteso tale periodo a 13 anni) e purché detta attività si sia mantenuta nei limiti anche quantitativi del preuso.

La salvaguardia degli assetti strategici

Con lo scopo di salvaguardare gli assetti proprietari delle società operanti in settori reputati strategici e di interesse nazionale, il legislatore è intervenuto ridisciplinando organicamente (con il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21) la materia dei poteri speciali esercitabili dal Governo in tale settore, anche al fine di aderire alle indicazioni e alle censure sollevate in sede europea.

La nuova disciplina dei poteri speciali

Per mezzo del **decreto-legge n. 21 del 2012** sono stati ridefiniti, anche mediante il rinvio ad atti di normazione secondaria (DPCM), l'ambito oggettivo e soggettivo, la tipologia, le condizioni e le procedure di esercizio da parte dello Stato (in particolare, del Governo) dei cosiddetti "poteri speciali", attinenti alla *governance* di società operanti in settori considerati strategici.

Per "poteri speciali" si intendono, tra gli altri, la facoltà di dettare specifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni, di porre il veto all'adozione di determinate delibere societarie e di opporsi all'acquisto di partecipazioni. L'obiettivo del provvedimento è di rendere compatibile con il diritto europeo la disciplina nazionale dei poteri speciali del Governo, che si ricollega agli istituti della "*golden share*" e "*action spécifique*" – previsti rispettivamente nell'ordinamento inglese e francese - e che in passato era già stata oggetto di censure sollevate dalla Commissione europea e di una pronuncia di condanna da parte della Corte di giustizia UE.

Per definire i criteri di compatibilità comunitaria della disciplina dei poteri speciali, la Commissione europea ha adottato una apposita **Comunicazione**, con la quale ha affermato che l'esercizio di tali poteri deve comunque essere attuato senza discriminazioni ed è ammesso se si fonda su "criteri obiettivi, stabili e resi pubblici" e se è giustificato da "motivi imperiosi di interesse generale". Riguardo agli specifici settori di intervento, la Commissione ha ammesso un regime particolare per gli investitori di un altro Stato membro qualora esso sia giustificato da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica purché, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, sia esclusa qualsiasi interpretazione che poggi su considerazioni di ordine economico.

Nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie, o con riguardo ai movimenti di capitali, le deroghe ammesse non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al libero movimento dei capitali. In ogni caso, secondo quanto indicato dalla Commissione, la definizione dei poteri speciali deve rispettare il principio di proporzionalità, vale a dire deve attribuire allo Stato solo i poteri strettamente necessari per il conseguimento dell'obiettivo perseguito. Gli indirizzi contenuti nella predetta Comunicazione hanno costituito la base per l'avvio da parte della Commissione delle procedure di infrazione nei confronti delle disposizioni del **decreto-legge n. 332/1994**, recanti la disciplina generale dei poteri speciali. Procedure di infrazione in materia di *golden share* hanno riguardato anche il Portogallo, il Regno Unito, la Francia, il Belgio, la Spagna e la Germania.

Nel dettaglio, il decreto-legge reca anzitutto (all'articolo 1) la nuova disciplina dei poteri speciali esercitabili dall'esecutivo rispetto alle imprese operanti nei comparti della **difesa** e della **sicurezza nazionale**.

La principale differenza con la normativa precedente si rinviene nell'ambito operativo della nuova disciplina, che consente l'esercizio dei poteri speciali rispetto a **tutte le società**,

pubbliche o private, che svolgono attività considerate **di rilevanza strategica**, e non più soltanto rispetto alle società privatizzate o in mano pubblica. Per effetto delle norme in commento, alla disciplina secondaria (decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) saranno affidate le seguenti funzioni:

- individuazione di attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale in rapporto alle quali potranno essere attivati i poteri speciali; individuazione della tipologia di atti o operazioni infragruppo esclusi dall'ambito operativo della nuova disciplina;
- concreto esercizio dei poteri speciali;
- individuazione di ulteriori disposizioni attuative.

Le norme fissano puntualmente il requisito per l'esercizio dei poteri speciali nei comparti della sicurezza e della difesa, individuato nella sussistenza di una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale. L'esecutivo potrà imporre specifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni in imprese strategiche nel settore della difesa e della sicurezza; potrà porre il veto all'adozione di delibere relative ad operazioni straordinarie o di particolare rilevanza, ivi incluse le modifiche di clausole statutarie eventualmente adottate in materia di limiti al diritto di voto o al possesso azionario; potrà opporsi all'acquisto di partecipazioni, ove l'acquirente arrivi a detenere un livello della partecipazione al capitale in grado di compromettere gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale. Sono poi disciplinati gli aspetti procedurali dell'esercizio dei poteri speciali e le conseguenze che derivano dagli stessi o dalla loro violazione. Sono nulle le delibere adottate con il voto determinante delle azioni o quote acquisite in violazione degli obblighi di notifica nonché delle delibere o degli atti adottati in violazione o inadempimento delle condizioni imposte.

Con il **D.P.C.M. 30 novembre 2012, n. 253** è stato adottato il regolamento che individua le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale al fine dell'esercizio dei poteri speciali e gli atti/operazioni infragruppo esclusi dall'ambito operativo della nuova disciplina.

L'articolo 2 reca la disciplina dei poteri speciali nei comparti **dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni**. Con disposizioni simili a quelle previste dall'articolo 1 del provvedimento per il comparto sicurezza e difesa, alla disciplina secondaria - attraverso regolamenti (anziché DPCM) da adottare previo parere delle Commissioni parlamentari competenti - sono affidate le seguenti funzioni:

- individuazione degli *asset* strategici nel settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni;
- esercizio dei poteri speciali;
- individuazione di ulteriori disposizioni attuative della nuova disciplina.

I poteri speciali esercitabili nel settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni consistono nella possibilità di far valere il veto dell'esecutivo alle delibere, agli atti e alle operazioni concernenti *asset* strategici, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, ovvero imporre specifiche condizioni; di porre condizioni all'efficacia dell'acquisto di partecipazioni da parte di soggetti esterni all'UE in società che detengono attivi "strategici" e, in casi eccezionali, opporsi all'acquisto stesso. Le norme, in rapporto alle tipologie di poteri esercitabili e alle loro modalità di esercizio, ripropongono – con alcune differenze - la disciplina prevista dall'articolo 1 in relazione alle società operanti nel comparto difesa e sicurezza, secondo quanto segnalato di seguito.

Gli obblighi di notifica sono estesi alle delibere, atti o operazioni aventi ad oggetto il mutamento dell'oggetto sociale, lo scioglimento della società, la modifica di clausole statutarie riguardanti l'introduzione di limiti al diritto di voto o al possesso azionario. Il veto alle delibere, atti o operazioni può essere espresso qualora essi diano luogo a una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa – nazionale ed europea - di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, ivi compresi le reti e gli impianti necessari ad assicurare l'approvvigionamento minimo e l'operatività dei servizi pubblici essenziali. Nel computo della partecipazione rilevante ai fini dell'acquisto si tiene conto della partecipazione detenuta da terzi con cui l'acquirente ha stipulato patti parasociali. Anche per le violazioni di cui al presente articolo è prevista la sanzione della nullità degli atti.

Sui regolamenti di attuazione è previsto un parere rinforzato del Parlamento: qualora i pareri espressi dalle Commissioni parlamentari competenti rechino identico contenuto, il Governo, ove non intenda conformarvisi, trasmette nuovamente alle Camere lo schema di regolamento, indicandone le ragioni in un'apposita relazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti sono espressi entro il termine di venti giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento può essere comunque adottato.

L'articolo 3 reca norme transitorie e abrogazioni al fine di includervi tutti i provvedimenti riguardanti la previgente disciplina. Si prevede inoltre una condizione di reciprocità operante per l'acquisto, da parte di un soggetto estraneo all'Unione europea, di partecipazioni in società che detengono attivi di rilevanza strategica.

È quindi abrogata la disciplina dei poteri speciali indicata dall'[articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332](#), la quale ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti ovvero dei regolamenti che completano l'individuazione dei singoli settori.

L'articolo novella, inoltre, l'[articolo 3, comma 1, del citato decreto-legge n. 332/94](#), prevedendo che la facoltà – ivi prevista - di introdurre nello statuto societario un limite massimo di possesso azionario trovi applicazione con riferimento alle società a controllo diretto o indiretto pubblico operanti nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni e degli altri pubblici servizi (secondo le modifiche intervenute in sede parlamentare).

S'introducono, infine, alcune novelle al codice del processo amministrativo, volte a estendere il rito abbreviato e la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (TAR del Lazio) ai provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri speciali nei settori disciplinati dal decreto-legge.

Il nuovo articolo 3-*bis* prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri trasmetta al Parlamento una relazione sull'attività svolta sulla base dei poteri attribuiti, con particolare riferimento ai casi specifici e agli interessi pubblici che hanno motivato l'esercizio di tali poteri.

Si rinvia ai *dossier* in calce al presente documento per una sintetica cronistoria della disciplina antecedente il [D. L. 21/2012](#) e le relative censure sollevate nel tempo in sede europea.

Altri poteri speciali

In via generale occorre ricordare che, oltre alla disciplina della “*golden share*”, altri interventi

normativi hanno perseguito - con diverse modalità – scopi analoghi di tutela delle società operanti in settori giudicati strategici per l'economia nazionale.

In particolare, ulteriori diritti speciali in capo all'azionista pubblico sono stati previsti nella disciplina codicistica delle società, nonché, successivamente, nella **legge 23 dicembre 2005, n. 266** (*legge finanziaria 2006*), che ha introdotto nell'ordinamento italiano la cd. “*poison pill*” (pillola avvelenata) che consente, in caso di offerta pubblica di acquisto ostile riguardante società partecipate dalla mano pubblica, di deliberare un aumento di capitale, grazie al quale l'azionista pubblico potrebbe accrescere la propria quota di partecipazione vanificando il tentativo di scalata non concordata. Nella medesima logica di salvaguardia delle società d'interesse nazionale, s'innesta, da ultimo, l'**articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011**, che ha autorizzato la Cassa Depositi e Prestiti ad assumere partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale, in termini di strategicità del settore di operatività, di livelli occupazionali, di entità di fatturato ovvero di ricadute per il sistema economico-produttivo del Paese. In particolare, sono state definite "di rilevante interesse nazionale" le società di capitali operanti nei settori della difesa, della sicurezza, delle infrastrutture, dei trasporti, delle comunicazioni, dell'energia, delle assicurazioni e dell'intermediazione finanziaria, della ricerca e dell'innovazione ad alto contenuto tecnologico e dei pubblici servizi.

Dossier pubblicati

- Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni D.L. 21/2012 ' A.C. 5052 - Elementi per l'istruttoria legislativa (21/03/2012)
- La disciplina dei servizi pubblici locali e le regolazioni di settore (27/03/2012)
- A.C. 5052 La disciplina della golden share in Francia e Germania (28/03/2012)
- A.C. 5052 La disciplina della golden share in Belgio, Regno Unito e Spagna (28/03/2012)
- Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni D.L. 21/2012 ' A.C. 5052-A - Elementi per l'esame in Assemblea (04/04/2012)

Documenti e risorse web

- Cassa depositi e prestiti: "Il ruolo di CDP nella valorizzazione degli immobili pubblici", di Giovanni Gorno Tempini - Commissione finanze- Camera dei deputati - 29 novembre 2012

Il pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni centrali e locali

Il problema dei ritardi di pagamento da parte dello Stato e degli enti locali nelle transazioni commerciali è stato affrontato nel corso della legislatura con una serie di interventi normativi finalizzati a dare attuazione alle direttive comunitarie sulla materia. Pur in presenza di tali interventi, l'ammontare dei crediti che le imprese vantano nei confronti della pubblica amministrazione costituisce, nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria, un elemento di debolezza della struttura finanziaria delle imprese, per le quali la disponibilità di credito è uno dei driver necessari per allontanare il credit crunch ed acquisire competitività. La problematica dei debiti commerciali assume rilievo particolare per gli enti locali e per le regioni, posto che la parte preponderante dell'intera massa debitoria della P.A. è costituita dalle passività delle amministrazioni locali, nell'ambito delle quali assumono una dimensione importante i debiti del settore sanitario.

La problematica del ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni nelle transazioni commerciali relative a contratti di fornitura di beni e servizi è stata affrontata in vario modo dal legislatore nel corso della XVI legislatura, attraverso una serie di interventi legislativi finalizzati a dare concreta attuazione alla **Direttiva 2000/35/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000 e alla successiva **Direttiva 2011/7/UE** del 16 febbraio 2011, sostitutiva della prima.

Il nuovo provvedimento comunitario, il cui termine di **recepimento** nel diritto interno degli Stati membri era fissato al **16 marzo 2013**, è stato recepito in anticipo nell'ordinamento italiano con il **decreto legislativo 9 novembre 2012, n.192**. Il provvedimento dispone, per i contratti conclusi a decorrere dal 1° gennaio 2013:

- che per i **pagamenti** vige il termine ordinario di **trenta giorni**, derogabile nell'ambito delle transazioni tra imprese con propria pattuizione;
- se il debitore è una pubblica amministrazione, il prolungamento del termine di pagamento oltre i trenta giorni deve sempre risultare espressamente ed, in ogni caso, non può superare i sessanta giorni;
- che gli interessi moratori, che decorrono automaticamente alla scadenza del termine, determinati nella misura di quelli legali di mora - finora stabiliti al 7 per cento in più rispetto al tasso fissato dalla BCE per le operazioni di rifinanziamento - aumentino all'8 per cento.

Nonostante le misure adottate nel corso della legislatura, l'ammontare dei crediti che le imprese vantano nei confronti della pubblica amministrazione si mantiene elevato. L'**Eurostat**, in una apposita **Nota** pubblicata ad ottobre 2012, ha indicato l'ammontare complessivo dei debiti commerciali nell'ordine di oltre **67 miliardi di euro nel 2011**.

Tale elevato ammontare continua a costituire, nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria, un elemento di debolezza della struttura finanziaria delle imprese che sono più esposte alla variazione dei flussi di cassa e ai maggiori costi da sostenere per il recupero dei crediti.

La problematica dei debiti commerciali assume rilievo particolare per gli enti locali e per le regioni, posto che la parte preponderante dell'intera massa debitoria della pubblica amministrazione è costituita dalle passività delle amministrazioni locali, nell'ambito delle quali assumono una dimensione importante i debiti commerciali del settore sanitario.

La certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni regionali e locali

Con riferimento specifico ai crediti vantati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni regionali e locali per somministrazioni, forniture e appalti, il legislatore è intervenuto, all'inizio della legislatura, con l'[articolo 9, comma 3-bis, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185](#), il quale ha introdotto una disciplina specifica che prevede la **certificazione**, da parte degli enti territoriali debitori, dei crediti in questione nei confronti dei soggetti interessati anche ai fini della **cessione pro-soluto** dei medesimi crediti nei confronti di banche o intermediari finanziari.

La procedura prevede che, su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentirne la cessione a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente.

Il termine per la certificazione è stato originariamente fissato in 60 giorni dalla data di ricezione dell'istanza.

La legge di stabilità per il 2012 ([articolo 13, legge n. 183/2011](#)) ha modificato la normativa in questione introducendo la previsione secondo la quale, **scaduto il termine** di sessanta giorni, su nuova istanza del creditore, **provvede** alla certificazione la **Ragioneria territoriale** dello Stato competente per territorio, la quale, ove necessario nomina un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente territoriale.

Successivamente, il termine per la certificazione dei crediti da parte degli enti territoriali è stato **ridotto** da sessanta a **trenta giorni** dall'[articolo 13-bis del D.L. 7 maggio 2012, n. 52](#), il quale ha inoltre reso obbligatoria – e non più eventuale - la nomina di un Commissario *ad acta*, su nuova istanza del creditore, qualora, allo scadere del termine previsto, l'amministrazione non abbia provveduto alla certificazione.

Il meccanismo della certificazione dei crediti per somministrazioni, forniture e appalti è stato esteso anche agli **enti del Servizio sanitario nazionale** dal [D.L. n. 52/2012](#), e alle **amministrazioni statali** e agli **enti pubblici nazionali**, dall'[articolo 12 del D.L. 2 marzo 2012, n. 16](#). Tale ultimo decreto ha in particolare stabilito che la certificazione possa essere finalizzata a consentire al creditore la cessione del credito a favore di banche o intermediari finanziari, oltre che *pro soluto* - che esonera il cedente dal rispondere dell'eventuale solvibilità del debitore - **anche pro solvendo**, che implica invece per il cedente l'obbligo di rispondere dell'eventuale inadempienza del debitore.

La certificazione dei crediti non può essere rilasciata, a pena di nullità, dagli enti locali commissariati né dagli enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro ovvero a programmi operativi di prosecuzione degli stessi.

Le regole per procedere alla certificazione dei crediti sono contenute in due decreti emanati dal Ministro dell'economia e delle finanze: il [Decreto 22 maggio 2012](#), come modificato dal D.M. economia 24 settembre 2012, concernente la certificazione dei crediti da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali, e il [Decreto 25 giugno 2012](#) relativamente alla certificazione da parte delle Regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, integrato dal successivo D.M. economia 19 ottobre 2012.

Nonostante che il quadro regolamentare risulti ormai completato, ed il procedimento di certificazione sia disponibile anche su [piattaforma elettronica](#), realizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato e gestita da Consip Spa, la certificazione medesima sembra procedere con lentezza, sulla base di primi dati osservabili all'inizio del 2013.

Secondo le indicazioni fornite dal ministro dello sviluppo economico, Corrado Passera, nel corso di un **Convegno organizzato da Assolombarda** l'11 febbraio 2013, risultavano al momento rilasciate soltanto 71 certificazioni, per un importo di 3 milioni di euro, con solo 1.227 amministrazioni pubbliche abilitate all'utilizzo della piattaforma (di cui oltre 900 comuni del Centro Nord, e con solo 70 sono enti del servizio sanitario) e 289 imprese.

La compensazione dei crediti con somme iscritte a ruolo

Ai fini dell'accelerazione dello smaltimento dei debiti da parte degli enti territoriali, l'**articolo 31 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78** ha introdotto una ulteriore misura, che consente la **compensazione dei crediti**, non prescritti, certi, liquidi ed esigibili e certificati secondo la procedura sopra esposta, maturati nei confronti delle **regioni**, degli **enti locali** e degli **enti del Servizio sanitario nazionale** con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo.

L'**articolo 13-bis del D.L. n. 52/2012** ha esteso l'istituto della compensazione con le somme dovute iscritte a ruolo anche ai crediti vantati nei confronti **dello Stato e degli enti pubblicinazionali**.

La possibilità di utilizzare eventuali crediti per compensare, da parte del medesimo soggetto, i propri debiti con l'amministrazione, è disciplinata dal **Decreto 25 giugno 2012**, come integrato dal **D.M. economia 19 ottobre 2012**, emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, nei termini seguenti:

- i titolari di crediti certificati esigibili per somministrazioni, forniture ed appalti possono **utilizzare i crediti** medesimi **per il pagamento** (totale o parziale) **delle somme iscritte a ruolo entro il 30 aprile 2012** per tributi erariali, regionali o locali, nonché per contributi previdenziali o assistenziali ovvero per entrate spettanti all'amministrazione che ha rilasciato la certificazione ai sensi dei decreti ministeriali sopra illustrati;
- il titolare del credito presenta la certificazione all'agente della riscossione competente per il pagamento che, entro i tre giorni (lavorativi) successivi, deve procedere a verificarne la validità mediante richiesta all'amministrazione debitrice che entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta stessa deve comunicare all'agente il relativo esito;
- in caso di **verifica positiva il debito si estingue**, limitatamente all'importo del credito certificato;
- **l'ente debitore dovrà procedere al pagamento** dell'importo oggetto della certificazione **entro 12 mesi** dal rilascio della stessa. In caso di inutile decorso di tale termine, l'agente della riscossione ne dà notizia ai Ministeri dell'interno e dell'economia e finanze che provvedono al recupero dell'importo medesimo mediante riduzione delle somme dovute a qualsiasi titolo da parte dello Stato all'ente territoriale. In caso di impossibilità del recupero potrà altresì procedersi alla riscossione coattiva.

L'intervento di Cassa depositi e prestiti S.p.A. e ABI nello smobilizzo dei crediti delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione

Per ciò che specificamente concerne l'intervento di Cassa depositi finalizzato a fronteggiare la problematica dei ritardi di pagamento della pubblica amministrazione, in data **6 marzo 2012**, **CDP e ABI** hanno stipulato una **Convenzione** che fissa termini e modalità con le quali Cassa mette a disposizione delle banche la cifra massima di **10 miliardi di euro**, dei quali **8 miliardi** sono destinati al finanziamento di spese di investimento e di esigenze di incremento del capitale circolante del comparto imprenditoriale (**Plafond Investimenti**) e **2 miliardi di euro destinati** alle banche per le operazioni di acquisto ovvero per le altre **operazioni consentitesuicrediti certificati** vantati dalle PMI nei confronti della pubblica

amministrazione per somministrazioni, forniture e appalti, (**Plafond Crediti vs. PA**).

L'accordo del 6 marzo 2012 tra Cassa depositi e prestiti e di ABI si inserisce nel più generale quadro delle recenti iniziative di sostegno all'economia e, in particolare, al tessuto imprenditoriale nazionale, che vedono una stretta collaborazione tra Governo, banche e imprese, anche alla luce di quanto disposto dall'**articolo 16 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149**, che disciplina interventi del settore creditizio a favore del **pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali**.

Tale collaborazione si è concretizzata in un **Accordo** per il **credito alle PMI**, firmato il **28 febbraio 2012** dal Ministro dello Sviluppo Economico, Infrastrutture e Trasporti, dal Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, dai rappresentanti dell'ABI e delle Associazioni d'impresa il nuovo Accordo per il credito alle PMI. In tale accordo, le parti si sono impegnate ad agevolare un rapido smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese verso la pubblica amministrazione rendendone operativi i meccanismi di certificazione, in modo da qualificare i medesimi certi ed esigibili, ovvero attraverso altre forme di anticipazione dei crediti da parte del settore bancario.

Un successivo **Accordo** sottoscritto il **22 maggio 2012 tra l'ABI e le Associazioni delle imprese** ha definito le modalità operative per lo smobilizzo, presso il settore bancario, dei crediti certificati vantati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

In tale Accordo, ABI si impegna a mettere a disposizione delle imprese uno specifico *plafond* per lo smobilizzo dei crediti PA (cd. **Plafond "Crediti P.A."**) di ammontare **minimo pari a 10 miliardi di euro**. Tale ammontare è la risultante di *plafond* individuali, attivati dalle singole banche aderenti all'iniziativa, utilizzando la provvista acquisita dalla Cassa depositi e prestiti, la provvista acquisita dalla BCE, ovvero acquisita attraverso altri canali di finanziamento particolarmente competitivi che consentano di praticare all'impresa condizioni di accesso al credito vantaggiose. Le modalità per l'utilizzo del *plafond* sono:

- lo sconto del credito *pro soluto*, con cessione del credito stesso dall'impresa alla banca,
- l'anticipazione del credito, con cessione del credito medesimo, anche mediante lo sconto *pro solvendo*,
- l'anticipazione del credito, senza cessione del credito stesso.

L'anticipazione non potrà essere inferiore al 70 per cento dell'ammontare del credito che l'impresa vanta nei confronti della pubblica amministrazione, e la durata verrà rapportata alla data di pagamento prevista nel credito. Le banche aderenti all'operazione dovranno deliberare l'operazione entro 30 giorni dalla presentazione delle richieste, da presentarsi entro la data del **31 dicembre 2012**.

L'intervento di SACE S.p.A. come prestatore di garanzia dei crediti vantati dalle imprese verso la P.A.

L'**articolo 9 del D.L. n. 185/2008** ha previsto l'intervento delle **imprese di assicurazione e della SACE s.p.a.** - i cui ambiti operativi sono stati pertanto estesi - nella **prestazione di garanzie** finalizzate ad agevolare la **riscossione dei crediti** vantati dai fornitori di beni e servizi **nei confronti delle amministrazioni pubbliche**, con priorità per le ipotesi nelle quali sia contestualmente offerta una riduzione dell'ammontare del credito originario.

Si tratta, specificamente, della concessione di garanzie a banche o intermediari finanziari finalizzate a coprire il rischio del mancato rimborso dei finanziamenti dalle stesse accordati ad imprese fornitrici di beni e servizi che vantano crediti verso la P.A., utilizzati a garanzia

dei medesimi finanziamenti.

Secondo l'Accordo SACE – ABI del 30 giugno 2009, la garanzia prestata da SACE copre il 50% dell'importo (in linea di capitale ed interessi) finanziato alle imprese.

L'intervento del Fondo di Garanzia per le PMI nelle operazioni di smobilizzo dei crediti verso la P.A.

Con la finalità di agevolare, da parte dei soggetti interessati, l'utilizzo dei crediti che gli stessi vantano nei confronti delle amministrazioni pubbliche - ma anche, più in generale, per favorire le operazioni finanziarie destinate all'attività d'impresa - l'**articolo 13-bis del D.L. n. 52/2012** prevede che le **certificazioni** dei crediti possono essere utilizzate anche ai fini **dell'ammissione al Fondo di Garanzia** per le piccole e medie imprese.

Si ricorda che l'intervento del Fondo di garanzia a favore delle piccole e medie imprese è stato previsto dall'**articolo 39 del D.L. 201/2011** (cd. Salva Italia). Per ciò che specificamente concerne l'intervento del Fondo a sostegno delle imprese creditrici delle pubbliche amministrazioni, l'articolo 4 del **D.M. sviluppo economico 26 giugno 2012**, attuativo della misura in questione, stabilisce che:

- la **garanzia** diretta del Fondo è concessa alle imprese nella misura massima del **70 per cento** dell'ammontare delle operazioni finanziarie di **anticipazione del credito, senza cessione dello stesso**, qualora si tratti di operazioni concernenti crediti vantati dalle imprese stesse nei confronti delle amministrazioni pubbliche.
- la **controgaranzia** è invece concessa nella **misura massima dell'80 per cento** dell'importo garantito da confidi o da altro fondo di garanzia per operazioni finanziarie per attività d'impresa poste in essere da piccole o medie imprese ubicate nei territori del Mezzogiorno e da altri soggetti indicati nel decreto medesimo, a condizione che le garanzie da questi rilasciate non superino la percentuale massima di copertura dell'80 per cento.
- l'**importo massimo garantibile** dal Fondo per singola impresa beneficiaria è pari a **2,5 milioni** di euro.

Liquidazione dei debiti in essere delle amministrazioni statali

Con riferimento specifico alla liquidazione dei **debiti delle amministrazioni centrali**, si ricorda che l'**articolo 9 del D.L. n. 78/2009**, oltre ad aver introdotto misure volte a **prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie** – anche attraverso la previsione di una specifica responsabilità disciplinare e amministrativa dei funzionari pubblici chiamati ad adottare provvedimenti che comportano impegni di spesa – ha previsto per i **Ministeri** l'obbligo di procedere alla **liquidazione dei debiti** in essere alla data di entrata del 1° luglio 2009 per somministrazioni, forniture ed appalti. Con la **direttiva emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 3 luglio 2009** le amministrazioni centrali sono state autorizzate ad emettere titoli di pagamento per crediti esigibili vantati dalle imprese private riferibili a somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, per **7 miliardi** di euro.

L'**articolo 35 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1** ha poi introdotto nuove misure per l'estinzione dei debiti pregressi dei Ministeri esistenti alla data del 24 gennaio 2012, connessi a transazioni commerciali per acquisto di servizi e forniture, corrispondenti a residui passivi del bilancio dello Stato, disponendo, da un lato, un incremento dei fondi speciali per la riscrittura dei residui passivi perentivi per complessivi **2,7 miliardi** di euro per il **2012** e, dall'altro, introducendo una **modalità alternativa** di estinzione dei crediti commerciali

maturati alla data del 31 dicembre 2011 - in luogo del pagamento attraverso le risorse iscritte sui fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti - consistente nell'estinzione degli stessi mediante **assegnazione di titoli di Stato**, su richiesta dei soggetti creditori, **nel limite massimo di 2 miliardi di euro**.

Tale misura alternativa ha trovato attuazione con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 maggio 2012** il quale stabilisce che i titolari dei crediti commerciali di ammontare (al netto degli interessi) non inferiore a 1.000 euro, possono chiederne all'Amministrazione statale l'estinzione mediante assegnazione di titoli di Stato.

A tal fine l'Amministrazione debitrice, verificato che i crediti in questione risultano iscritti nel conto dei residui passivi al 31 dicembre 2011, ovvero costituiscono residui passivi perenti iscritti sul conto del patrimonio, trasmettono la documentazione agli uffici finanziari competenti; su tale base il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento del tesoro procede all'assegnazione ai creditori di speciali Certificati di credito del Tesoro, con decorrenza 1° novembre 2012 e scadenza 1° novembre 2016, con taglio minimo di mille euro e tasso d'interesse fisso pagabile in rate semestrali posticipate.

L'ammontare dei debiti commerciali

In base a quanto sopra illustrato, la **massa finanziaria messa a disposizione** delle imprese per lo smobilizzo dei crediti verso la P.A. – non considerando i 2,7 miliardi iscritti sui fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti dei Ministeri per il 2012 - ammonterebbe complessivamente a **14 miliardi**, di cui:

- 2 miliardi messi a disposizione delle banche da Cassa Depositi e prestiti Spa per le operazioni sui crediti certificati vantati dalle PMI nei confronti della P.A. per somministrazioni, forniture e appalti (**Plafond Crediti vs. PA**);
- 10 miliardi, quale specifico *plafond* per lo smobilizzo dei crediti P.A. (cd. *Plafond "Crediti P.A."*) messo a disposizione da ABI in base all'**Accordo** sottoscritto il 22 maggio 2012 tra l'ABI e le Associazioni delle imprese;
- 2 miliardi per il pagamento dei crediti con titoli di stato, ai sensi dell'**articolo 35 del D.L. n. 1/2012**.

Rispetto alle risorse indicate, l'ammontare complessivo dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche risulta di gran lunga superiore.

In occasione dell'**audizione** tenuta presso la V Commissione bilancio della Camera in sede di indagine conoscitiva sulla Relazione annuale sulla crescita 2012, il 13 marzo 2012, la **Corte dei conti** ha espresso alcune valutazioni in merito alle oggettive difficoltà di poter pervenire ad una **stima** di tali importi.

Secondo la Corte, infatti, se una ricostruzione dei debiti commerciali pregressi dello Stato può essere effettuata a partire dai bilanci pubblici, nell'ambito della categoria economica dei consumi intermedi della spesa corrente (stimati nell'ordine di circa 7 miliardi di euro nel 2010), valutazioni affidabili sulla **stima dei debiti commerciali delle amministrazioni locali richiedono istruttorie molto più complesse**, in quanto nella massa complessiva dei debiti degli enti locali, individuati nei residui passivi del bilancio, sono inglobate fattispecie molto diversificate, che richiedono prudenza nell'interpretazione. Oltre a ciò, la Corte mette in evidenza il problema delle passività nel settore sanitario, che costituiscono una parte rilevante dell'intera massa debitoria delle amministrazioni locali per l'acquisizione di servizi e forniture.

Da ultimo, l'**ammontare complessivo dei debiti commerciali** dell'intero comparto delle pubbliche amministrazioni è stato **contabilizzato da Eurostat**, in una Nota, ***Note on stock of liabilities of trade credits and advances*** dell'ottobre 2012, con riferimento a tutti gli Stati membri dell'Unione europea: per **l'Italia**, lo stock di debiti commerciali è indicato, sebbene in via ancora provvisoria, in 62,5 miliardi di euro nel 2010, che **salgono a 67,3 miliardi di euro nel 2011**.

Dossier pubblicati

- [La disciplina volta ad accelerare i tempi dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni \(26/11/2012\)](#)

Documenti e risorse web

- [EUROSTAT, "Note on stock of liabilities of trade credits and avances" \(October 2012\)](#)
- [CORTE DEI CONTI, Audizione del Presidente della Corte dei Conti, Giampaolino, Indagine conoscitiva preliminare all'esame della Comunicazione della Commissione europea sull'analisi annuale della crescita 2012 \(COM\(2011\) 815 def., 13 marzo 2012.](#)
- [CONFINDUSTRIA, audizione D.G. su proposta direttiva Parlamento europeo e Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, presso Commissione Giustizia, 3 marzo 2010](#)
- [MARCELLO DEGNI, PASQUALE FERRO, I tempi e le procedure dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, settembre 2012](#)
- [NERINA DIRINDIN, MASSIMILIANO PIACENZA, GIUSEPPE SORRENTI, GILBERTO TURATI, I tempi di pagamento della pubblica amministrazione: il caso della sanità](#)
- [Circolare Ministero economia 27 novembre 2012, n. 36](#)
- [Circolare Ministero economia 27 novembre 2012, n. 35](#)
- [Ragioneria Generale dello Stato - Piattaforma per la certificazione dei crediti](#)
- [Assolombarda - I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali - Videoregistrazione del Convegno tenutosi a Milano, in data 11 febbraio 2013.](#)
- [Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro - Pagamento imprese con titoli di stato](#)

Brevetto unico europeo

Il 17 dicembre 2012 sono stati adottati i regolamenti (UE) n. 1257/2012 e n. 1260/2012 riguardanti l'attuazione di una cooperazione rafforzata rispettivamente per la creazione di una tutela brevettuale unitaria (cosiddetto "brevetto unico europeo") e per il relativo regime linguistico. I due regolamenti si applicheranno a decorrere dal 1° gennaio 2014 o dalla data di entrata in vigore dell'accordo su un tribunale unificato dei brevetti, se successiva. L'Italia sarà per il momento esclusa dal nuovo regime di brevetti in quanto ha deciso di non aderire alla cooperazione rafforzata, unitamente alla Spagna.

La cooperazione rafforzata

La cooperazione rafforzata è una procedura prevista dal Trattato di Lisbona che consente ad almeno 9 Stati membri di raggiungere determinati obiettivi qualora questi non possano essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'UE nel suo insieme.

I regolamenti adottati dall'UE autorizzano la cooperazione rafforzata, rispettivamente per la creazione di una tutela brevettuale unitaria (cosiddetto "brevetto unico europeo") **regolamento (UE) n. 1257/2012** e per il relativo regime linguistico **regolamento (UE) n. 1260/2012**.

Il ricorso alla cooperazione rafforzata, autorizzata con una **decisione** del 10 marzo 2011 è stato considerato necessario al fine di sbloccare l'esame del dossier relativo al brevetto unico europeo in occasione dei negoziati in sede di Consiglio. In seno a quest'ultimo, infatti, non si era riusciti a raggiungere l'unanimità richiesta per l'adozione del regolamento relativo al brevetto unico europeo a causa di forti divergenze tra gli Stati membri in relazione al **regime di traduzione** proposto. L'**Italia** e la Spagna, infatti, avevano posto il **veto**, ritenendo lesiva del principio di parità linguistica la proposta della Commissione di utilizzare per le traduzioni del futuro brevetto unico europeo una delle lingue ufficiali dell'Ufficio europeo dei brevetti (UEB), vale a dire inglese, francese o tedesco.

La cooperazione rafforzata è stata sostenuta da tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Italia e Spagna. Pertanto, una volta entrati in vigore i regolamenti attuativi, **il brevetto unico europeo sarà valido per i 25 Stati che hanno aderito alla cooperazione rafforzata**, mentre **Italia e Spagna** potranno aderire successivamente **in qualsiasi momento**.

Obiettivi del brevetto unico europeo

Considerato che la complessità e i costi elevati dell'attuale sistema brevettuale determinano un notevole svantaggio competitivo per le imprese europee, l'obiettivo perseguito dai regolamenti in esame è quello di:

- rendere l'accesso al sistema brevettuale più facile, economicamente meno oneroso e giuridicamente sicuro, favorendo nel contempo il progresso scientifico e tecnologico e il funzionamento del mercato interno;
- rendere il regime di traduzione dei brevetti semplice ed efficiente in termini di costi, mutuando a tal fine la prassi dell'UEB basata sull'utilizzo di francese, inglese o tedesco.

Il ricorso dell'Italia alla Corte di giustizia

Il 31 maggio 2011 il Governo italiano ha presentato alla Corte di giustizia dell'UE un ricorso

per chiedere l'annullamento della decisione che autorizzava la cooperazione rafforzata (analogo ricorso è stato presentato dal Regno di Spagna). Secondo i motivi del ricorso quest'ultima violerebbe il Trattato sull'UE in quanto esso prevede il ricorso alla cooperazione rafforzata solamente nel quadro delle competenze non esclusive dell'UE, mentre la creazione di "titoli europei" rientrerebbe tra le sue competenze esclusive. Inoltre, il Governo italiano sostiene che la cooperazione rafforzata oggetto del ricorso recherebbe pregiudizio al mercato interno, introducendo un ostacolo per gli scambi tra gli Stati membri, discriminazioni fra imprese e distorsioni della concorrenza. Infine, la decisione di autorizzazione della cooperazione rafforzata presenterebbe carenza di istruttoria e difetto di motivazione.

In data 11 dicembre 2012 l'Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, Yves Bot, ha presentato le proprie conclusioni in merito alle cause riunite C?274/11 e C?295/11 che trovano origine nei ricorsi presentati da Italia e Spagna, con le quali propone alla Corte di respingere entrambi i ricorsi e di condannarle, conseguentemente, al pagamento delle spese processuali.

Le conclusioni non sono vincolanti per la Corte, la cui sentenza è prevista per la **primavera 2013**.

Posizione della Camera dei deputati

In data 8 giugno 2011 la XIV Commissione Politiche dell'UE, nell'ambito della procedura volta a verificare la conformità delle proposte di atti legislativi europei al **principio di sussidiarietà**, ha approvato un **parere motivato** sulle due proposte di regolamento in questione. Il documento, che è stato trasmesso alle Istituzioni europee, coerentemente con il ricorso del Governo italiano precedentemente richiamato, evidenzia da un lato che le proposte in questione sono prive di un valido fondamento giuridico in quanto intervengono nell'ambito delle competenze esclusive dell'UE, dall'altro che la cooperazione rafforzata rappresenterebbe un *vulnus* per il mercato interno in quanto suscettibile di generare ostacoli e discriminazioni per gli scambi tra gli Stati membri o distorsioni di concorrenza. motivato motivato

Nel parere motivato si sottolinea altresì che le due proposte di regolamento non sono conformi al **principio di proporzionalità** in riferimento agli obiettivi di semplificazione e riduzione dei costi di traduzione in quanto determinerebbero un'eccessiva distorsione della concorrenza. Esse, infatti, non forniscono una motivazione dettagliata a giustificazione dell'opzione basata sulla scelta del trilinguismo francese, inglese e tedesco, rispetto al regime di traduzione basato sulla sola lingua inglese proposto dal Governo italiano nel corso dei precedenti negoziati in materia.

Mutui e finanziamenti al sistema produttivo

Nel corso della XVI Legislatura, Parlamento e Governo hanno emanato numerose misure volte a fronteggiare l'emergenza di liquidità (credit crunch) che ha colpito le banche e le istituzioni finanziarie, con la conseguente netta riduzione dei finanziamenti alle imprese ed ai consumatori. Il trend di riduzione dei prestiti bancari al settore privato non finanziario è stato registrato anche dall'ultimo Bollettino Economico della Banca d'Italia (gennaio 2013). In particolare, tra settembre e novembre 2012 tali prestiti sono diminuiti del 2,6 per cento (in ragione d'anno, al netto dei fattori stagionali e dell'effetto contabile delle cartolarizzazioni). Tale flessione ha riguardato soprattutto i prestiti alle imprese (-4,0 per cento, contro il -0,8 di quelli alle famiglie). Gli interventi in tal senso adottati hanno dunque inteso tutelare i piccoli risparmiatori dagli effetti della crisi e fornire adeguato sostegno finanziario al tessuto imprenditoriale italiano; tali scopi sono stati perseguiti sia mediante iniziative di tipo esclusivamente legislativo, sia mediante sinergie ed accordi con gli esponenti delle istituzioni creditizie.

I mutui

Rimandando al [tema web sulle liberalizzazioni nel sistema bancario](#) per quanto attiene alla disciplina positiva dei mutui e, più in generale, sulle modifiche apportate in materia di contratti bancari nel corso del quinquennio, in questa sede preme ricordare gli interventi volti a garantire un adeguato livello di liquidità finanziaria nei confronti dei consumatori. Le misure recate hanno interessato soprattutto il comparto immobiliare, colpito duramente dalla crisi economico-finanziaria.

Il richiamato Bollettino economico della Banca d'Italia (gennaio 2013) evidenzia una recente, lieve flessione del costo del credito alle famiglie. Il tasso sui nuovi mutui si attesta al 3,5 per cento per le operazioni a tasso variabile (oltre i due terzi delle erogazioni complessive), rimanendo invece invariato nel breve periodo (al 4,8) per quelle a tasso fisso. Pur beneficiando dell'allentamento delle tensioni sui mercati finanziari, la riduzione dei tassi è frenata dalla percezione di un **rischio di credito elevato** da parte degli intermediari.

In una prima fase, il legislatore italiano è intervenuto al fine di consentire ai consumatori di **rinegoziare i mutui a tasso variabile** accessi per acquistare, costruire e ristrutturare l'abitazione principale ([D.L. n. 93/2008](#) e [185/2008](#)). Per i predetti mutui, in particolare, l'[articolo 2 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185](#) ha predeterminato *ex lege* la misura delle rate da corrispondere nel corso dell'anno 2009, applicando specifici parametri. Inoltre, la stessa norma ha disposto che la differenza tra gli importi a carico del mutuatario e quelli derivanti dall'applicazione delle condizioni originarie del contratto di mutuo fosse corrisposta dallo Stato. Sono stati introdotti ulteriori vantaggi a favore del mutuatario, soprattutto per quanto attiene all'abbattimento degli onorari notarili e al divieto di applicazione di costi per le formalità concernenti le operazioni di portabilità.

L'[articolo 8, comma 6 del D.L. 70/2011](#) ha consentito di rinegoziare i mutui a tasso variabile, fino al termine del 31 dicembre 2012. Tale agevolazione riguarda i finanziamenti di importo non superiore a 200 mila euro, a condizione che l'ISEE del mutuatario non fosse superiore a 35 mila euro e, salvo accordo tra le parti, non avesse avuto ritardi nel pagamento delle rate.

Con la legge di riforma del mercato del lavoro (articolo 3, commi 48 e 49 della [legge n. 92 del 2012](#)) si è provveduto a novellare la disciplina del **Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa**, istituito dalla [legge finanziaria 2008](#) (articolo 2, ai commi da

475 a 480, della [legge 24 dicembre 2007, n. 244](#)) e operativo dal 15 novembre 2010.

Scopo del Fondo è di consentire ai mutuatari, per i contratti di mutuo relativi all'acquisto di immobili da adibire a prima casa di abitazione, di chiedere in determinate ipotesi la **sospensione del pagamento delle rate**; il Fondo provvede altresì a sollevare il mutuatario da specifici costi (ad es. da quelli delle procedure bancarie). Per effetto della sospensione la durata del contratto di mutuo e quella delle garanzie per esso prestate è prorogata di un periodo eguale alla durata della sospensione stessa; al termine della sospensione, il pagamento delle rate riprende secondo gli importi e con la periodicità originariamente previsti dal contratto, salvo diverso patto eventualmente intervenuto fra le parti.

La **dotazione** iniziale del Fondo, ai sensi della citata legge finanziaria 2008, era di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Successivamente l'[articolo 13, comma 20 del D.L. 201 del 2011](#) ha rifinanziato il Fondo con **10 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2012 e 2013**.

La richiamata [legge n. 92 del 2012](#) ha **esteso** le misure di **sospensione** a carico del Fondo anche a **ulteriori tipologie di mutui**; ha precisato le condizioni alle quali non può essere richiesta la sospensione delle rate; ha codificato in norma primaria le condizioni alle quali si accede ai benefici della sospensione e dell'intervento del Fondo, precedentemente recate dalle sole disposizioni di attuazione.

Accanto alle iniziative di natura legislativa, si rammenta in questa sede l'**Accordo per una misura straordinaria di sostegno alle famiglie in difficoltà a seguito della crisi**, firmato per la prima volta il 18 dicembre 2009 dall'ABI e dalle Associazioni dei consumatori e successivamente prorogato nel tempo (da ultimo, fino a marzo 2013), che dispone la sospensione del rimborso delle rate di mutuo per almeno 12 mesi a specifiche condizioni. La misura riguarda in particolare i mutui di importo fino a 150.000 euro accesi per l'acquisto, la costruzione o ristrutturazione dell'abitazione principale (anche cartolarizzati) e per i clienti con un reddito imponibile fino a 40.000 euro annui che hanno subito nel biennio 2009 e 2010 eventi particolarmente negativi (morte, perdita dell'occupazione, insorgenza di condizioni di non autosufficienza, ingresso in cassa integrazione). Le banche aderenti all'iniziativa possono migliorare tali condizioni. In merito all'iniziativa, l'ABI ha reso noto che (dati di dicembre 2012) le banche hanno sospeso 84.995 mutui, pari a circa 9,8 miliardi di debito residuo, garantendo alle famiglie interessate una liquidità complessiva di 606 milioni di euro (media annua per famiglia di 7.130 euro).

Finanziamenti al sistema produttivo

Il peculiare tessuto del sistema imprenditoriale italiano - costituito prevalentemente da piccole e medie imprese - ha legato a doppio filo il sistema bancario al sistema produttivo. Quest'ultimo si avvale infatti delle istituzioni creditizie sia per quanto riguarda il finanziamento degli investimenti, sia per il funzionamento ordinario delle proprie strutture. Rimane invece relativamente marginale il ruolo dei mercati dei capitali, come peraltro sottolineato all'esito [dell'indagine conoscitiva sui mercati degli strumenti finanziari](#), svolta dalla VI Commissione (Finanze) della Camera nel corso della XVI Legislatura.

Sul tema si ricorda altresì l'[indagine conoscitiva sui rapporti tra banche e imprese](#) con particolare riferimento agli **strumenti di finanziamento**, svolta dalla Commissione Finanze e tesoro del **Senato**.

La richiamata congiuntura economico-finanziaria, che ha condotto le istituzioni finanziarie e creditizie a diminuire l'offerta di credito alle imprese, ha posto il legislatore italiano innanzi

alla necessità di intervenire – ancora una volta in via normativa e in via convenzionale – con lo scopo di approvvigionare di liquidità il tessuto produttivo del Paese.

Tra le **misure legislative** adottate a tal fine, si rammenta in questa sede il rifinanziamento del **Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese** ad opera del **D.L. n. 201/2011**, che ne ha incrementato la dotazione di 400 milioni annui per il biennio 2012-2014. Con decreto del MEF del 26 marzo 2012 (pubblicato sulla G.U. del 24 aprile) sono state definite le modalità per l'incremento della dotazione del Fondo, mediante versamento di contributi da parte delle banche, delle regioni e di altri enti ed organismi pubblici, ovvero con l'intervento della SACE S.p.A.. Il decreto del 26 giugno (pubblicato sulla G.U. del 20 agosto) del ministro dello Sviluppo economico e dell'Economia e delle Finanze è intervenuto in rettifica dei parametri per la concessione della garanzia e della controgaranzia, a valere sul Fondo, aumentando la percentuale di copertura e azzerando la commissione per realtà che si trovano in particolari condizioni di difficoltà.

Tra le principali misure di natura convenzionale, si ricorda che nel febbraio del 2012 è stata sottoscritta l'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dello Sviluppo Economico, **l'ABI e le altre Associazioni di rappresentanza delle imprese**, denominata "**Nuove misure per il credito alle PMI**" volta alla sospensione dei pagamenti da parte di talune imprese e all'allungamento dei piani di finanziamento.

L'accesso alla misura è riservato alle imprese con adeguate prospettive economiche, prive di gravi anomalie nel rimborso dei debiti: rispetto al precedente intervento, i requisiti di ammissibilità appaiono più restrittivi, in particolare per le imprese che già presentino temporanee tensioni di liquidità. La predetta intesa ricalca quanto previsto dal cd. "Avviso comune", varato sin dal 2009: esso prevedeva la sospensione per dodici mesi dei rimborsi della quota di capitale relativa ad alcune forme di debito delle piccole e medie imprese.

Nel solco dell'innesto di liquidità al sistema si collocano le norme che hanno ampliato le competenze della **Cassa depositi e prestiti** (per effetto del combinato disposto dell'**articolo 22 del D.L. 185 del 2008** e dell'articolo 3, comma 4-*bis* del **D.L. 5 del 2009**) che ha di fatto consentito di utilizzare la provvista rinveniente dal risparmio postale anche allo scopo di concedere finanziamenti, rilasciare garanzie, assumere capitale di rischio o di debito anche a favore delle piccole e medie imprese per finalità di sostegno dell'economia.

In particolare, le operazioni a favore delle piccole e medie imprese possono essere effettuate esclusivamente attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito, nonché attraverso la sottoscrizione di fondi comuni di investimento gestiti da una società di gestione collettiva del risparmio il cui oggetto sociale realizza uno o più fini istituzionali della Cassa depositi e prestiti Spa.

Le convenzioni sottoscritte nel tempo tra l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e la Cdp hanno consentito all'Istituto di strutturare, attraverso apposite convenzioni, specifici plafond di risorse, finalizzati a favorire l'accesso al credito delle PMI. Inoltre, **l'ABI e la Cassa depositi e prestiti** hanno sottoscritto, il **1° marzo 2012**, una **nuova convenzione** che disciplina le modalità con cui le banche potranno utilizzare il nuovo *plafond* di 10 miliardi di euro per il finanziamento delle piccole e medie imprese, messo a disposizione dalla stessa Cdp a seguito del sostanziale esaurimento del *plafond* di 8 miliardi attivato a fine 2009.

Si rammenta che il 20 giugno 2012 la Camera ha approvato la risoluzione **6-00110** che, tra l'altro, impegna il Governo ad aiutare il sistema creditizio tramite il rafforzamento dei sistemi di garanzia, cambiando l'approccio troppo prudente verso le piccole e medie imprese. In particolare si chiede che la seconda tranche di prestiti che la Banca centrale europea (si

veda in merito il tema web sulla **stabilita' del sistema creditizio** ha messo a disposizione delle banche vada a sostegno delle imprese e delle famiglie e che siano adottate iniziative che agevolino con tassi d'interesse favorevoli l'accesso al credito.

In questa sede è opportuno fare cenno alle ulteriori, seguenti misure che, sebbene non attuate mediante i canali creditizi, sono state finalizzate al rifinanziamento delle imprese ed a favorire la provvista di liquidità:

- la nuova disciplina delle cambiali finanziarie (**articolo 32 del D.L. 83 del 2012**), che ha ampliato la platea di soggetti i quali possono emettere tali titoli, assoggettandone i proventi ad un regime fiscale di favore;
- le misure fiscali per il finanziamento e la ricapitalizzazione delle imprese, tra cui l'Aiuto alla crescita economica – ACE (**articolo 1 del D.L. 201 del 2011**) che consente di dedurre dal reddito imponibile la componente derivante dal rendimento nozionale di nuovo capitale proprio, nonché le agevolazioni IRAP in materia di lavoro;
- la nuova disciplina dell'Iva “per cassa”, meccanismo tramite il quale l’IVA sulle cessioni di beni/prestazioni di servizi diventa esigibile, e dunque deve essere versata all'erario, al momento del pagamento dei corrispettivi relativi alle operazioni effettuate, in luogo del momento di effettuazione dell'operazione.

Project bond, cambiali finanziarie e obbligazioni emesse da PMI

Il decreto-legge "sviluppo" (**D.L. 83 del 2012**) ed il decreto "sviluppo-bis" (**D.L.n. 179 del 2012**) hanno introdotto disposizioni volte a consentire anche alle **società non quotate** di accedere alla **raccolta del capitale di debito**, soprattutto a causa della crisi economica che ha ridotto la capacità di fornire prestiti da parte delle banche. Con la riforma delle disposizioni civilistiche e fiscali relative alle **cambiali finanziarie** e ai **titoli obbligazionari**, dunque, anche alle società italiane non quotate è ora permesso ricorrere all'emissione di strumenti di debito destinati ai mercati domestici ed internazionali. E' stato inoltre disciplinato il **regime fiscale** applicabile alle emissioni **obbligazionarie effettuate** nei **tre anni** successivi al 26 giugno 2012 emesse dalle **società di progetto** per finanziare gli **investimenti in infrastrutture** o nei servizi di pubblica utilità (**project bond**). L'Agenzia delle entrate con la **circolare n. 4/E** del 6 marzo 2013 ha indicato il regime fiscale e le modalità applicative riguardo ai **nuovi strumenti di finanziamento per le PMI**: cambiali finanziarie, titoli obbligazionari e *project bond*.

Il partenariato pubblico privato

Si ricordano, da ultimo, le modifiche normative intervenute in materia di **partenariato pubblico-privato** per le quali si rinvia al tema **Il Codice dei contratti pubblici**, che hanno inciso in modo particolare sulla disciplina delle infrastrutture strategiche.

Per quanto concerne la **finanza di progetto** (*project financing*), l'**art. 41, comma 5-bis, del D.L. 201/2011** ha disciplinato una specifica procedura che si applica alla lista delle infrastrutture inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) qualora intendano ricorrervi i soggetti aggiudicatori. In relazione alla possibilità di presentare proposte, analogamente a quanto previsto per le procedure di finanza di progetto ordinarie, l'**articolo 42 del decreto legge n. 1 del 2012** ha introdotto il diritto di prelazione per il proponente che apporta le eventuali modifiche intervenute in fase di approvazione del CIPE.

Nuove misure per agevolare il **finanziamento delle opere da parte dei privati** riguardano la cosiddetta **defiscalizzazione** introdotta dall'**art. 18 della L. 183/2011** (legge di stabilità

2012), modificata in più occasioni nel corso del 2012 e da ultimo dall'**art. 33, comma 3, del D.L. 179/2012**. In particolare, al fine di favorire la realizzazione di nuove infrastrutture, incluse in piani o programmi di amministrazioni pubbliche previsti a legislazione vigente, da realizzare con contratti di partenariato pubblico privato, possono essere previste, per le società di progetto nonché, a seconda delle diverse tipologie di contratto, per il soggetto interessato, ivi inclusi i soggetti concessionari, misure agevolative, che consistono nella possibilità di compensare l'ammontare dovuto a titolo di specifiche imposte, in via totale o parziale, con le somme da versare al concessionario a titolo di contributo pubblico a fondo perduto per la realizzazione dell'infrastruttura, mediante riduzione o azzeramento di quest'ultimo, in modo da assicurare la sostenibilità economica dell'operazione di partenariato pubblico privato tenuto conto delle condizioni di mercato.

L'**art. 33, comma 1, del D.L. 179/2012**, al fine di agevolare la realizzazione di nuove opere infrastrutturali, riconosce, in via sperimentale, ai soggetti titolari di contratti di PPP, ivi comprese le società di progetto, un **credito di imposta** a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera stessa. Tali **opere** devono essere **di importo superiore a 500 milioni di euro** e realizzate mediante l'utilizzazione dei contratti di PPP. Devono, inoltre, essere approvate – in relazione alla progettazione definitiva - entro il 31 dicembre 2015, non devono usufruire di contributi pubblici a fondo perduto; ne deve essere, infine, accertata, in esito a una specifica procedura che coinvolge il CIPE, la non sostenibilità del piano economico finanziario (PEF).

Da ultimo, si segnala che è stata introdotta la possibilità per le imprese di assicurazione di **utilizzare, a copertura delle riserve tecniche, anche attivi costituiti da investimenti nel settore delle infrastrutture** (art. 42, commi 6 e 7, del **D.L. 201 del 2011**) e l'emissione di **obbligazioni "di scopo"**, vale a dire finalizzate al finanziamento di specifiche opere pubbliche, da parte degli enti locali (**art. 54 del D.L. 1/2012**).

Approfondimenti

- [Confidi](#)
- [Portabilità dei mutui: evoluzione della disciplina](#)

Dossier pubblicati

- [Misure urgenti per la crescita del Paese D.L. 83/2012 - A.C. 5312-A/R - Emendamenti approvati dalle Commissioni VI e X \(24/07/2012\)](#)
- [Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini D.L. 95/2012 ' A.C. 5389 - Schede di lettura \(Articoli da 1 a 12\) - Parte I, Tomo 1 \(31/07/2012\)](#)

Documenti e risorse web

- [Circolare 4/E dell'Agenzia delle entrate](#)

Approfondimento: Confidi

*I **confidi** - consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi – sono i soggetti che, ai sensi della cosiddetta legge sui confidi (**art. 13 del D.L. 269/2003**), svolgono l'attività di rilascio di garanzie collettive dei fidi e i servizi connessi o strumentali, a favore delle piccole e medie imprese associate, nel rispetto delle riserve di attività previste dalla legge. La garanzia dei confidi è rappresentata da un fondo al quale contribuiscono tutti i soci del consorzio.*

Nel corso della XVI legislatura si è manifestata una rinnovata considerazione per l'operato dei confidi, testimoniata anche dal sostegno finanziario dell'operatore pubblico a favore dei consorzi. L'utilizzo dei confidi per veicolare i fondi verso le micro-aziende beneficiarie rappresenta una peculiarità rilevante dell'intervento pubblico per favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese in Italia.

I principali interventi legislativi sul tema hanno inteso riformare il **sistema di vigilanza sui confidi** (**D.Lgs. n. 141 del 2010** e successivi interventi correttivi, in particolare il **D.Lgs. n. 169 del 2012**) e **rafforzare la patrimonializzazione** degli stessi (**D.L. n. 201 del 2011** e **D.L. n. 179 del 2012**).

Il **D.Lgs. n. 141/2010**, attuativo della **direttiva n. 48/2008** in tema di credito al consumo, ha riformato la disciplina relativa ai confidi, confermando la previsione di **due distinte tipologie di confidi sottoposti a regimi di controllo differenziati**, ma nel complesso più rigorosi e potenzialmente più efficaci rispetto al passato. Attraverso modifiche al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (**D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, TUB**) si prevede l'istituzione di un nuovo elenco dei confidi, anche di secondo grado, che esercitano in via esclusiva l'attività di garanzia collettiva dei fidi, tenuto da un apposito Organismo. I confidi maggiori sono invece autorizzati all'iscrizione nel nuovo albo unico degli intermediari finanziari, previa verifica della sussistenza dei requisiti richiesti dalla nuova disciplina.

Confidi "minori"

I confidi iscritti ai sensi dell'art. 155, comma 4, del TUB nell'apposita sezione dell'elenco generale, possono svolgere esclusivamente l'attività di garanzia collettiva dei fidi, che consiste nella "prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie" volta a favorire l'accesso delle piccole e medie imprese associate al credito di banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario (**art. 13, comma 1, del D.L. 269/2003**). A tali operatori è pertanto precluso l'esercizio di prestazioni di garanzie diverse da quelle indicate e, in particolare, nei confronti del pubblico nonché l'esercizio delle altre attività riservate agli intermediari finanziari ex art. 106.

I confidi devono avere una compagine sociale costituita da piccole e medie imprese industriali, commerciali, turistiche e di servizi, da imprese artigiane e agricole, come definite dalla disciplina comunitaria.

In relazione ai descritti limiti operativi e alla finalità di sostegno delle PMI, tali confidi sono espressamente sottratti all'applicazione delle disposizioni del Titolo V del TUB relative agli intermediari finanziari e la loro operatività non è sottoposta al regime di vigilanza prudenziale della Banca d'Italia, che viene invece esercitato nei confronti dei confidi "maggiori". Più specificatamente nei confronti dei confidi iscritti ex art. 155, comma 4, i poteri e gli interventi

di controllo della Banca d'Italia sono finalizzati a verificare l'osservanza delle norme sulla trasparenza delle operazioni loro consentite.

Il **D.Lgs. n. 141/2010** ha modificato la disciplina dei confidi (articolo 112 del TUB) e ha introdotto una nuova forma di vigilanza sui confidi "minori". I confidi, anche di secondo grado, sono iscritti in un elenco tenuto da un **Organismo** (dotato di autonomia organizzativa, statutaria e finanziaria competente **per la gestione dell'elenco** dei confidi) ed esercitano in via esclusiva l'attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi a essa connessi o strumentali, nel rispetto delle disposizioni dettate dal Ministro dell'economia e delle finanze e delle riserve di attività previste dalla legge. L'iscrizione nell'elenco è subordinata al ricorrere delle condizioni di legge (**articolo 13 del D.L. 269/2003**) nonché al possesso da parte degli amministratori di requisiti di onorabilità.

I confidi iscritti nell'albo esercitano in via prevalente l'attività di garanzia collettiva dei fidi e possono svolgere, prevalentemente nei confronti delle imprese consorziate o socie, attività connesse (prestazione di garanzie a favore dell'amministrazione finanziaria dello Stato, al fine dell'esecuzione dei rimborsi di imposte alle imprese consorziate o socie; gestione di fondi pubblici di agevolazione; stipula di contratti con le banche assegnatarie di fondi pubblici di garanzia per disciplinare i rapporti con le imprese consorziate o socie, al fine di facilitarne la fruizione). I confidi iscritti nell'albo possono, in via residuale, concedere altre forme di finanziamento ai sensi dell'articolo 106, comma 1, nei limiti massimi stabiliti dalla Banca d'Italia.

Il nuovo articolo 112-*bis* del TUB disciplina l'**Organismo per la tenuta dell'elenco** dei confidi. L'Organismo svolge ogni attività necessaria per la gestione dell'elenco e vigila sul rispetto, da parte degli iscritti, della disciplina cui sono sottoposti. Nell'esercizio di tali attività può avvalersi delle Federazioni di rappresentanza dei Confidi espressione delle Organizzazioni nazionali di impresa. Resta fermo il coinvolgimento della Banca d'Italia nel comparto, chiamata a sua volta a vigilare, secondo criteri di proporzionalità ed economicità, sull'Organismo al fine di verificare l'adeguatezza delle procedure adottate per lo svolgimento dell'attività.

Il **D.Lgs. 169/2012** ha eliminato l'obbligo per tale soggetto di costituirsi in forma di associazione e ha affidato al MEF, sentita la Banca d'Italia, sia l'approvazione del relativo statuto, sia la nomina di un proprio rappresentante nell'organo di controllo. L'Organismo dei confidi si intende costituito, ai fini dell'applicazione della nuova disciplina, nel momento in cui l'Organismo, fornito di tutte le risorse – umane e materiali – necessarie, è in grado di avviare la gestione dell'elenco secondo le nuove norme.

In caso di violazioni legislative o amministrative da parte degli iscritti all'elenco tenuto dall'Organismo, il medesimo (e non più la Banca d'Italia, previa istruttoria dell'Organismo) può irrogare **sanzioni**, nella forma del divieto di intraprendere nuove operazioni o dell'obbligo di ridurre le attività.

Al Ministro dell'economia e delle finanze – su proposta della Banca d'Italia – è assegnato il potere di scioglimento degli organi di gestione e di controllo dell'Organismo, qualora risultino gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività dello stesso.

Confidi "maggiori" vigilati

I confidi che hanno un volume di attività finanziaria pari o superiore a **75 milioni di euro**, erano tenuti, ai sensi dell'**art. 15 del D.M. 17 febbraio 2009, n. 29**, ad iscriversi nell'elenco speciale (previgente articolo 107 del TUB). Il **D.Lgs. n. 141/2010 (riforma del Titolo V del TUB)** ha sostituito il precedente sistema, caratterizzato da un doppio elenco (uno generale e uno speciale), con l'obbligo di iscrizione in un **albo unico per gli intermediari finanziari autorizzati** (nuovo articolo 106 del TUB), i quali esercitano nei confronti del pubblico l'attività di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma. Tali soggetti sono sottoposti all'attività di **vigilanza della Banca d'Italia** (art. 108). I confidi tenuti ad iscriversi nell'albo di cui all'articolo 106 sono esclusi dall'obbligo di iscrizione nell'elenco tenuto dall'Organismo previsto all'articolo 112-*bis*.

Il nuovo articolo 112, comma 3, prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, determini i criteri oggettivi, riferibili al volume di attività finanziaria in base ai quali sono individuati i confidi che sono tenuti a chiedere l'autorizzazione per l'iscrizione nell'albo previsto dall'articolo 106. La Banca d'Italia stabilisce, con proprio provvedimento, gli elementi da prendere in considerazione per il calcolo del volume di attività finanziaria. In deroga all'articolo 106, per l'iscrizione nell'albo i confidi possono adottare la forma di società consortile a responsabilità limitata.

Nel disegno del **D.Lgs. 141/2010**, i confidi maggiori sono autorizzati all'iscrizione nel **nuovo albo unico** degli intermediari finanziari, previa verifica della sussistenza dei requisiti richiesti dalla nuova disciplina. Rispetto all'attuale assetto di vigilanza, che è confermato nel suo impianto, la supervisione sugli intermediari finanziari e, quindi, anche sui confidi maggiori, risulta in via generale rafforzata attraverso:

- la previsione di un **formale provvedimento di autorizzazione** all'esercizio dell'attività;
- l'introduzione *ex novo* di **poteri di controllo sugli assetti proprietari**, subordinando ad autorizzazione della Banca d'Italia l'acquisizione di partecipazioni rilevanti nel capitale;
- l'incremento dei **poteri di intervento** (ad es. restrizione della struttura territoriale, divieto di effettuare determinate operazioni, anche di natura societaria);
- l'introduzione della disciplina di **vigilanza consolidata**, con la definizione della nozione di gruppo finanziario;
- l'applicazione di **procedimenti di gestione delle crisi** (gestione provvisoria, revoca dell'autorizzazione e liquidazione coatta amministrativa).

L'attività di prestazione delle garanzie

Il ricorso al **Fondo di garanzia per le PMI** (di cui all'**art. 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662**) gestito dal Mediocredito Centrale è aumentato soprattutto in relazione al riconoscimento della **garanzia dello Stato di ultima istanza**, avvenuto con i provvedimenti anti-crisi del 2008, che consente di applicare la ponderazione zero alla quota parte di finanziamento coperta dalla garanzia del Fondo.

L'**articolo 8, comma 5, lettera b), del D.L. n. 70 del 2011** ha demandato ad un decreto ministeriale la modifica dei criteri e delle modalità per la concessione della garanzia e per la gestione del Fondo, anche introducendo differenziazioni in termini di percentuali di finanziamento garantito e di onere della garanzia e che a tali fini, il Fondo può anche sostenere con garanzia concessa a titolo oneroso il capitale di rischio investito da fondi

comuni d'investimento mobiliari chiusi.

Con **Dm del 26 giugno 2012** (pubblicato sulla G.U. del 20 agosto 2012) il ministro dello Sviluppo economico e quello dell'Economia e delle finanze hanno aumentato la percentuale di copertura e azzerato la commissione per realtà che si trovano in particolari condizioni di difficoltà.

La patrimonializzazione dei confidi

Secondo quanto emerge nella **Relazione annuale della Banca d'Italia** per il 2011, il comparto dei confidi iscritti all'elenco speciale ha evidenziato un marcato deterioramento delle garanzie rilasciate. Le cause di questo indebolimento sono imputabili: alla crescita dei fallimenti delle imprese e la conseguente insolvenza dei confidi; al fatto di rientrare nella categoria dei confidi vigilati dalla Banca d'Italia che comporta costi crescenti; ai requisiti di Basilea in base ai quali, non tutti i contributi dati ai confidi vengono attribuiti al patrimonio ma sono considerati debito, il che comporta l'obbligo di una **maggiore patrimonializzazione** per la società (dato che il capitale deve essere proporzionato al credito garantito).

Da più parti si sollecita pertanto un **processo di razionalizzazione** dei confidi: questi, infatti, hanno un **assetto frammentato** a fronte di una grande concentrazione del mercato delle garanzie.

Alla luce del deterioramento del patrimonio dei confidi, che riduce la possibilità di concedere garanzie alle imprese, le associazioni di categoria hanno chiesto di poter computare strumenti ibridi di patrimonio derivanti dalla contribuzione pubblica, a patrimonio di primo pilastro dei confidi; in più chiedono la possibilità di aprire i confidi a sinergie con Cassa Depositi e Prestiti.

Tra le misure volte a rafforzare i confidi, si ricorda l'**articolo 39, comma 7, del D.L. 201 del 2011**, il quale ha consentito alle imprese non finanziarie di grandi dimensioni e agli enti pubblici e privati **l'ingresso nel capitale sociale dei confidi** e delle banche cooperative di garanzia collettiva dei fidi, anche in deroga alle disposizioni di legge che prevedono divieti o limiti di partecipazione. Tale ingresso, tuttavia, deve essere minoritario: le piccole e medie imprese socie devono disporre di almeno la metà più uno dei voti esercitabili nell'assemblea; inoltre la nomina dei componenti degli organi che esercitano funzioni di gestione e di supervisione strategica deve essere riservata all'assemblea.

Successivamente, l'**articolo 10 del D.L. n. 1 del 2012 ha esteso tale facoltà anche ai confidi costituiti tra liberi professionisti**, la cui costituzione era stata precedentemente prevista dal **decreto-legge 70/2011**.

L'articolo 36, commi 1 e 2, del **D.L. 179 del 2012 ha poi introdotto norme volte a rafforzare patrimonialmente i confidi**, senza porre oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, consentendo di **imputare al fondo consortile**, al capitale sociale o ad apposita riserva, **i fondi rischi alimentati da contributi pubblici** oggetto di vincoli di destinazione, mediante una delibera dell'assemblea ordinaria. E' possibile altresì **accantonare** i predetti contributi per la **copertura dei rischi**. In tal modo i fondi perdono i vincoli preesistenti, acquisendo la possibilità di essere computati nel patrimonio di vigilanza.

In realtà, le risorse interessate dalla disposizione in esame farebbero già parte dei mezzi propri dei confidi ma su di esse potrebbero gravare dei vincoli di destinazione (per esempio territoriali) che non consentono il loro utilizzo a presidio dei rischi complessivamente assunti.

Attraverso la destinazione di tali contributi al fondo consortile o al capitale sociale tali vincoli verrebbero pertanto fatti cadere *ope legis*.

Le risorse vengono attribuite unitariamente al patrimonio, anche a fini di vigilanza, dei relativi confidi, senza vincoli di destinazione, nel caso siano destinati ad incrementare il patrimonio; la relativa delibera è di competenza dell'assemblea ordinaria.

Viene poi precisato che le eventuali azioni o quote corrispondenti, costituiscono azioni o quote proprie dei confidi e non attribuiscono alcun diritto patrimoniale o amministrativo, né sono computate nel capitale sociale o nel fondo consortile ai fini del calcolo delle quote richieste per la costituzione e per le deliberazioni dell'assemblea.

La disposizione si applica:

- ai confidi sottoposti entro il 31 dicembre 2013 a vigilanza diretta da parte della Banca d'Italia, nei termini sopra specificati;
- ai confidi che si sono rafforzati patrimonialmente e organizzativamente a seguito di operazioni di fusione realizzate a partire dal 1° gennaio 2007 ovvero di operazioni di fusione che verranno realizzate entro il 31 dicembre 2013. Con riferimento a tale ultima ipotesi (confidi interessati da processi di aggregazione) viene specificato che la **delibera assembleare** con cui vengono imputate le risorse potrà essere adottata **entro il 30 giugno 2014**.

La **legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012, comma 481 dell'articolo 1)** ha prorogato per il 2013 le misure sperimentali per l'incremento della **produttività del lavoro**. Ove la disciplina di attuazione non sia emanata entro il 15 gennaio 2013, il Governo – previa comunicazione alle Camere – dovrà promuovere un'apposita iniziativa legislativa per finalizzare le risorse stanziare:

- a politiche per incremento della produttività;
- al **rafforzamento del sistema dei confidi** per migliorare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese, e per incrementare le risorse del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

Norme in materia di antiriciclaggio

Il **D.Lgs. 169 del 2012**, mediante modifiche all'**articolo 25 del D.Lgs. 231 del 2007** (antiriciclaggio) ha incluso i **confidi** tra i soggetti che possono avvalersi del **regime semplificato** di adeguata verifica della clientela. E' stato inoltre allineato l'**impianto sanzionatorio** previsto dagli articoli 55, 56, 58 e 60 del **D.Lgs. 231 del 2007** alle modifiche introdotte dal **D.Lgs. 141/2010**. In particolare:

- viene esclusa l'applicazione di sanzioni pecuniarie a carico dei soggetti esercenti il microcredito e dei confidi per prevedere, nei loro confronti, la sanzione della cancellazione;
- sono articolate con precisione le competenze delle Autorità di settore coinvolte nel processo di irrogazione delle sanzioni. In particolare, le norme intendono individuare l'autorità preposta ad attivare la sanzione della cancellazione dagli elenchi di riferimento negli Organismi individuati dal **D.Lgs. 141/2010**, come novellato dallo schema in esame (con riferimento al microcredito, a confidi, agli agenti e ai mediatori).

Approfondimento: Portabilità dei mutui: evoluzione della disciplina

Per “**portabilità**” dei mutui bancari si intende una serie di disposizioni, in prima battuta recate dall'**articolo 8 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7**, con le quali si consente al debitore di sostituire più facilmente l'istituto erogante con uno nuovo, eventualmente a condizioni più favorevoli, allo scopo di accrescere il grado di concorrenza nel mercato dei mutui bancari.

La c.d. portabilità è realizzata mediante l'istituto giuridico della surrogazione del creditore. In sostanza, si permette al debitore di sostituire la banca che ha erogato inizialmente il finanziamento con una nuova banca (perché, ad esempio, quest'ultima propone condizioni migliori), mantenendo viva l'ipoteca originariamente costituita. Nel caso in cui si decida di trasferire il mutuo ad altro intermediario non è quindi più necessaria la cancellazione della vecchia garanzia e l'attivazione di una nuova, con riduzione di formalità e soprattutto di costi notarili. La banca che subentra provvederà a pagare il debito che residua e si sostituirà a quella precedente. Il debitore rimborserà il mutuo alle nuove condizioni concordate.

Il pagamento con surrogazione è disciplinato dagli articoli da 1201 a 1205 del codice civile. In generale, con la surrogazione si consente al debitore di sostituire il creditore iniziale senza necessità di consenso di quest'ultimo, previo pagamento del debito (art. 1202 c.c.). Secondo l'articolo 1204 c.c., la surrogazione ha effetto anche contro i terzi che hanno prestato garanzia per il debitore. Se il pagamento è parziale, ai sensi dell'articolo 1205 c.c., il terzo surrogato e il creditore concorrono nei confronti del debitore in proporzione di quanto è loro dovuto, salvo patto contrario.

Le disposizioni in materia di portabilità dei mutui sono state trasfuse **nell'articolo 120-quater del Testo Unico Bancario** (di cui al **D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385**) per effetto del **D.Lgs. 141/2010**, recependo sostanzialmente le disposizioni in materia di portabilità introdotte dal 2007 in poi.

Il **D.Lgs. n. 141 del 2010** non ha abrogato, lasciandone intatta la vigenza, l'**articolo 8, comma 4-bis del D. L. n. 7 del 2007**, che dispone agevolazioni fiscali applicabili al caso in cui il mutuante surrogato subentri nelle garanzie accessorie, personali e reali, accessorie al credito surrogato. In particolare, non si applicano l'imposta di registro, di bollo, le imposte ipotecarie e catastali e le tasse sulle concessioni governative; né trova applicazione l'imposta sostitutiva delle predette forme di prelievo che ordinariamente grava - tra l'altro - sulle operazioni di finanziamento a medio e lungo termine concluse dagli intermediari.

Il vigente articolo 120-*quater* dispone, in primo luogo, il debitore può esercitare la facoltà di surrogazione anche se il credito non è esigibile del credito o se è stato pattuito un termine a favore del creditore.

Per effetto della **surrogazione** il mutuante surrogato subentra nelle garanzie, personali e reali, accessorie al credito cui la surrogazione si riferisce (ad es. ipoteca). La surrogazione comporta il trasferimento del contratto, alle condizioni stipulate tra il cliente e l'intermediario subentrante, con esclusione di penali o altri oneri di qualsiasi natura. L'annotazione della surrogazione presso i registri immobiliari può essere richiesta senza formalità, allegando copia autentica dell'atto di surrogazione stipulato per atto pubblico o scrittura privata. L'**articolo 8, comma 8 del D.L. 70/2011** ha introdotto la possibilità di presentare l'atto di surrogazione per via telematica.

Al cliente non possono essere imposte al cliente spese o commissioni per la concessione del nuovo finanziamento, per l'istruttoria e per gli accertamenti catastali, che si svolgono

secondo procedure di collaborazione tra intermediari improntate a criteri di massima riduzione dei tempi, degli adempimenti e dei costi connessi. In ogni caso, gli intermediari non applicano alla clientela costi di alcun genere, neanche in forma indiretta, per l'esecuzione delle formalità connesse alle operazioni di surrogazione. Resta salva la possibilità del finanziatore originario e del debitore di rinegoziare il finanziamento in essere, senza spese, mediante scrittura privata anche non autenticata.

Inoltre, è espressamente prevista la sanzione della nullità di ogni patto, anche posteriore alla stipulazione del contratto, con il quale si impedisca o si renda oneroso per il debitore l'esercizio della facoltà di surrogazione. Si tratta di una nullità relativa, che non si estende – per espressa previsione di legge – al contratto.

Il **D. L. 78/2009** (articolo 2, comma 3; il relativo contenuto è stato trasfuso nel comma 7 dell'articolo 120-*quater* del Testo Unico Bancario) ha introdotto la possibilità di risarcimento del **danno da ritardo** per il caso di intempestivo perfezionamento della surrogazione. Su tale disciplina sono poi intervenuti il **D.L. 70/2011** e il **D.L. n. 1 del 2012**.

Le **norme vigenti** prevedono che, ove la surrogazione non si perfezioni entro il termine di trenta giorni lavorativi dalla data della richiesta – formulata dalla banca surrogata al finanziatore originario - di avvio delle procedure di collaborazione, il finanziatore originario è tenuto a risarcire il cliente in misura pari all'uno per cento del debito residuo del finanziamento per ciascun mese o frazione di mese di ritardo. Resta ferma la possibilità per il finanziatore originario di rivalersi sul mutuante surrogato, nel caso in cui il ritardo sia dovuto a cause allo stesso imputabili. Infine, la surrogazione per volontà del debitore e l'eventuale rinegoziazione non comportano il venir meno dei benefici fiscali.

La surrogazione si applica (comma 8 dell'articolo 120-*quater*):

- nei casi e alle condizioni ivi previsti, anche ai finanziamenti concessi da enti di previdenza obbligatoria ai loro iscritti;
- ai soli contratti di finanziamento conclusi da intermediari bancari e finanziari con persone fisiche o micro-imprese.

Essa non si applica ai contratti di locazione finanziaria.

In attuazione delle norme sulla portabilità, l'Associazione bancaria italiana (ABI) ha definito una **procedura di collaborazione interbancaria** volta a contribuire alla migliore realizzazione delle operazioni di portabilità del mutuo, improntata a criteri di massima riduzione dei tempi, degli adempimenti e dei costi connessi.

Si ricorda che l'**articolo 8-bis del decreto-legge n. 7 del 2007** ha vietato, nell'ambito dei rapporti assicurativi e bancari, di addebitare al cliente le spese di predisposizione, produzione, spedizione, o altre spese comunque denominate, relative alle comunicazioni derivanti dall'applicazione, tra l'altro, delle norme sulla surrogazione.

L'**articolo 4 del D.Lgs. n. 141 del 2010** ha inserito nel testo unico bancario l'articolo 120-ter, in cui sono state trasfuse le disposizioni in materia di **estinzione anticipata dei mutui immobiliari** recate dall'**articolo 7 del D. L. n. 7/2007**. In particolare, è nullo qualunque patto o clausola, anche posteriore alla conclusione del contratto, che vincola il mutuatario al pagamento di un compenso o penale o ad altra prestazione a favore del soggetto mutuante per l'**estinzione anticipata o parziale dei mutui** stipulati o accollati per l'acquisto o per la ristrutturazione di unità immobiliari adibite ad abitazione ovvero allo svolgimento della propria attività economica o professionale da parte di persone fisiche. Tale nullità è relativa e non comporta la nullità del contratto.

Da ultimo, l'**articolo 27-ter del D. L. n. 1 del 2012** ha semplificato le procedure per **estinguere le ipoteche** iscritte a garanzia di mutui: in particolare, l'ipoteca si estingue automaticamente anche in caso di mancata rinnovazione entro il termine di vent'anni dall'iscrizione. Essa è cancellata d'ufficio al verificarsi di una delle cause di estinzione legale disciplinate dal codice civile.